

Textos breves de
Economía

Patricia Olave

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA, UNA ASIGNATURA PENDIENTE



L-000212

Textos breves de
Economía

\$ 45.00

LA POBREZA EN
AMÉRICA LATINA,
UNA ASIGNATURA
PENDIENTE



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Juan Ramón de la Fuente

Rector

Lic. Enrique del Val Blanco

Secretario General

Dra. Olga Elizabeth Hansberg Torres

Coordinadora de Humanidades



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dra. Alicia Girón González

Directora

Dra. Irma Manrique Campos

Secretaria Académica

Mtra. Patricia Rodríguez López

Secretaria Técnica

Mtra. Georgina Naufal Tuena

Jefa del Departamento de Ediciones

Lic. Alma Chapoy Bonifaz

Coordinadora General de la colección

Textos breves de
Economía

Patricia Olave

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA, UNA ASIGNATURA PENDIENTE



MÉXICO

2001

Ejemplares	2	005
Páginas	92	
Proveedor	DON	
Núm. Factura		
ISBN	970	701 142 4
Clave Biblioteca	10 -	



Corrección de estilo y colaboración
en el cuidado de la edición
Marisol Simón del IIEc.
Primera edición, julio de 2001

© 2001

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

© 2001

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-142-4

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

HC130
P6
053

IQ- 26716

M.- 906755

PRESENTACIÓN

Como parte de las tareas de difusión propias de la Universidad Nacional Autónoma de México y por el compromiso que esta institución tiene con la sociedad mexicana, el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM decidió iniciar una serie de publicaciones bajo el rubro "Textos breves de economía".

Dicha serie se enmarca dentro de los festejos conmemorativos del sexagésimo aniversario de la fundación del Instituto y tiene como objetivo presentar estudios de poca extensión sobre temas de interés general, escritos en un lenguaje accesible para personas no especializadas en economía, pero sí deseosas de conocer la realidad nacional e internacional, sobre cuestiones que están constantemente en las primeras páginas de los diarios y en los foros de discusión de los grandes problemas económicos nacionales e internacionales.

De esta manera, el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM pone a disposición de amplios sectores de la sociedad, el resultado del trabajo de sus investigadores.

ALICIA GIRÓN GONZÁLEZ
Directora

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

INTRODUCCIÓN*

A PRINCIPIOS del tercer milenio, y en presencia de un elevado y acelerado proceso de desarrollo de las fuerzas productivas, que supone un avance científico-técnico capaz de dotar al hombre de las herramientas suficientes para maximizar la producción de recursos manufacturados, y un mejor y racional aprovechamiento de los recursos naturales, nos seguimos enfrentando a problemas no superados: el crecimiento y la reproducción de la pobreza.

Hasta el último tercio del siglo XVIII, el desarrollo alcanzado planteaba con relativa justificación la problemática de la escasez de recursos frente a un crecimiento mucho mayor de la población, cuestión que abordara Robert Malthus a partir de la situación en Inglaterra, Francia y Estados Unidos [Malthus, 1977]. De haberse mantenido las apreciaciones malthusianas, la situación habría sido catastrófica. Sin embargo, se dieron algunos acontecimientos que relativizaron en mucho esta teoría.

*Este trabajo es parte de la investigación *Exclusión social, polarización y pobreza bajo el modelo neoliberal: el caso de Chile*.

En primer lugar, desde mediados del siglo XVIII se había iniciado en Inglaterra la llamada "revolución agraria", proceso que se caracterizó por una serie de mejoras en las formas de cultivo, rotación de cosechas, técnicas de cría, introducción de nuevos cultivos y herramientas más modernas, que en conjunto lograron incrementar de manera significativa la oferta de alimentos.

En segundo lugar, también en Inglaterra surge la Revolución Industrial, que permite un enorme salto productivo, al complementar las habilidades humanas con el uso de nuevas fuentes de energía: vapor y, posteriormente, energía eléctrica.

Estos avances permitieron incrementar la productividad muy por encima del crecimiento demográfico. La propia realidad se encargaba de cuestionar los planteamientos malthusianos.

Inglaterra se convierte en gran potencia industrial y agraria, con excedentes que le permiten iniciar procesos de expansión, comunicación e intercambio, que imprimen al sistema mundial un carácter muy particular: abre la era del moderno sistema capitalista.

Desde entonces la interacción entre cambio tecnológico y desarrollo industrial se ha estrechado en un objetivo: el progreso. Si se evalúa el desarrollo de las fuerzas productivas actuales desde la perspectiva de su potencialidad productiva y de oferta, necesariamente se llega a la conclusión de que se ha rebasado en mucho la idea de economía-escasez.

El sistema mundial cuenta en la actualidad con capacidad para proveer de bienes necesarios de todo tipo a la población, aunque ésta se siga incrementando. Sin embargo, ¿porqué hay un número creciente de personas, países, regiones, etc., que no acceden al progreso, y se mantienen en niveles de pobreza inaceptables de acuerdo con el desarrollo alcanzado?¹

En América Latina los fenómenos de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, presentan características especiales, asociadas a la forma particular que ha asumido el capitalismo dependiente, y la conformación del Estado [Marini, 1979].

Es un hecho generalmente aceptado que la aparición y extensión del modo de producción capitalista en América Latina, no fue el resultado de las contradicciones internas como lo fue para los hoy países desarrollados, sino más bien una condición derivada de la integración de las distintas economías de la región al mercado mundial, por tanto impuesta desde afuera.

Esta "imposición objetiva" y estructural configura un Estado que si bien no desconoce el desarrollo cultural y de clases existente, va a priorizar el abrir paso a la acumu-

¹ El Informe de Desarrollo Humano de 1998 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD) sostiene que 225 de los hombres más ricos del mundo concentran una fortuna que equivale a los ingresos de 2 500 millones de personas pobres en el ámbito mundial (47% de la población total). Respecto a América Latina se sostiene que para ese mismo año un 24% de la población recibía ingresos menores a un dólar diario.

lación del capital, “integrando” y regulando los intereses de los sectores sociales en distintos momentos del desarrollo capitalista en la región.

Estos elementos desempeñan un papel fundamental a la hora de evaluar los resultados y límites de las políticas y programas para enfrentar el problema de la pobreza. A rasgos generales, el “espacio” –incluso en los periodos de mayor participación estatal– de las políticas sociales como instrumento redistributivo ha tendido a moverse fundamentalmente dentro de los márgenes que le otorga la propia dinámica de la acumulación de capital.

En este sentido, y mirando la historia de la región se podría visualizar, por ejemplo, que el patrón de acumulación hacia afuera –de fines del siglo pasado–, fue más excluyente socialmente hablando, que el patrón de sustitución de importaciones, vigente hasta entrados los ochenta. Mientras que el actual patrón de especialización exportadora presenta una agudización mayor de la exclusión y la pobreza, con relación al anterior patrón.²

Ubicar el análisis de la pobreza con relación a las cuestiones estructurales, y al “espacio” de la participación estatal, en el contexto histórico y de desarrollo de diversos patro-

²En general el concepto de patrón de acumulación hace referencia a las formas fundamentales en cómo se reproduce la actividad económica y social de una sociedad en un periodo determinado. Incluye también la política económica y la forma de intervención del Estado. Por ejemplo, el patrón de sustitución de importaciones correspondería a la etapa en que se promovió la industrialización como eje para romper el atraso –décadas de los treinta a los setenta. En la actualidad estaríamos en presencia de otro patrón de especialización exportadora.

nes de acumulación, permite primero que nada observar que su definición y medición no puede ser estática, por el contrario, requiere incorporar de manera actualizada todos aquellos elementos considerados necesarios para una reproducción adecuada de vida, dado el desarrollo alcanzado por una determinada sociedad.

Es importante destacar además que la participación del Estado en el ámbito social se relaciona también con algunos elementos extraeconómicos como es la influencia de las llamadas correlaciones de fuerza.³

Sólo por mencionar un ejemplo, el patrón sustitutivo requirió “ampliar” los acuerdos y compromisos, en particular con el movimiento obrero organizado, tanto por una necesidad económica: la mayor industrialización requería de mercados internos más participativos; como en términos políticos necesitaba ensanchar las posibilidades de estabilidad social. En este sentido, es reconocido el papel que desempeñaron los sindicatos en la ampliación de la política social, salarial y de empleo.

En contraposición, el patrón exportador actual, en tanto ubica fundamentalmente –no podríamos afirmar que exclusivamente– su mercado de realización (venta) afuera de la economía local, y necesita incrementar de manera sostenida la competitividad de los bienes que produce,

³ Las correlaciones de fuerza dan cuenta de la capacidad que tienen los distintos sectores o clases sociales para incidir en la toma de decisiones o para modificar, por ejemplo, el curso de la política económica, o parte de ella, como podría ser la incidencia de los sindicatos en la fijación de los salarios.

“desconoce” y considera nocivos, por decirlo de alguna manera, los acuerdos y alianzas con los distintos sectores sociales, si éstos interfieren “politizadamente” en el equilibrio del libre mercado.

El diagnóstico sobre la necesidad y la forma de la participación del Estado, guarda también una estrecha relación con los paradigmas o cuerpos teóricos que se han visualizado como dominantes en los distintos modelos instrumentados en la región. En este sentido es factible reconocer la influencia del keynesianismo en el Estado social que acompañó al modelo sustitutivo, y del neoliberalismo en el Estado mínimo actual.⁴

El poner énfasis en América Latina como una situación especial de desarrollo del capitalismo, se inscribe en la necesidad de desmitificar la ideología de la globalización en curso, que supone que todos, tanto naciones, regiones, como individuos, están en condiciones iguales de aprovechar las ventajas del mundo global que se está construyendo.

A riesgo de una apreciación simplista este supuesto lleva finalmente a la idea de que las diferencias que pudieran observarse no son tanto el resultado de estructuras productivas distintas y sus relaciones, sino y fundamental-

⁴Keynesianismo se refiere a la política económica dominante en la posguerra, influida por los planteamientos del economista inglés J. Keynes, y que dio lugar a una elevada participación reguladora del Estado.

Neoliberalismo correspondería en términos gruesos, a la actual política económica que defiende la retirada del Estado, el libre mercado y la apertura de las economías, etcétera.

mente, a la no implementación de reformas económicas y sociales adecuadas.

La influencia de este tipo de planteamientos en la región, se asocia en concreto con las políticas de apertura y cambio estructural e institucional promovidas por el modelo neoliberal en curso. Aunque tampoco son del todo ajenas a la reflexión y a las propuestas de otras corrientes de pensamiento, como es el caso de la CEPAL.⁵

No sería correcto asimilar completamente a esta última con la propuesta neoliberal, ya que justamente pretende ubicarse como una alternativa de reestructuración y de integración productiva. Sin embargo, no deja de llamar la atención una cierta ruptura frente a los análisis anteriores.

A comienzos de la década de los noventa, la CEPAL lanza su propuesta de *Transformación productiva con equidad*, mediante la cual convoca a América Latina a realizar un gran esfuerzo para transformar las estructuras productivas acorde con los nuevos requerimientos de integración, y en una dirección que a la vez asegure una mayor equidad [CEPAL, 1992].

Propuesta sin duda bien intencionada pero que vuelve a poner en la mira del debate viejas interrogantes ¿cómo el capitalismo latinoamericano que ha sido estructural e históricamente inequitativo puede cambiar de sentido? ¿cómo puede incentivarse al sector empresarial en

⁵ CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, organismo dependiente de Naciones Unidas creado en los años cincuenta.

la región para que sea partícipe de una transformación interna que asegure una mayor distribución del ingreso y una mayor justicia social? ¿la integración de las distintas economías bajo los parámetros actuales asegura la equidad?

Si algo ha quedado claro en diversos análisis que se han hecho desde América Latina, es que la búsqueda del desarrollo en la región se ha visto enfrentada siempre a la disyuntiva de distribuir y no crecer, o bien crecer a costa de profundizar la inequidad. Tesis que sostiene el economista cepalino Fernando Fajnzylber, en su concepto del "casillero vacío".⁶

Las ideas pioneras que desarrolla Raúl Prebisch desde la CEPAL acerca de la noción de centro-periferia y del deterioro en los términos de intercambio, indudablemente constituyen un aporte sustantivo para entender las particularidades que asume el capitalismo latinoamericano⁷ [Prebisch, 1982].

Alrededor de estos conceptos la CEPAL articula una serie de propuestas concretas que apuntan a la supera-

⁶ "El casillero vacío estaría vinculado directamente con lo que podría llamarse la *incapacidad* para abrir la 'caja negra' del progreso técnico, tema en el que incide el origen de las sociedades latinoamericanas, su institucionalidad, el contexto cultural y un conjunto de factores económicos y estructurales, cuya vinculación con el medio sociopolítico es compleja pero indiscutible" [Fajnzylber, 1989: 14].

⁷ El concepto centro-periferia hace referencia a países desarrollados y países subdesarrollados, y el de deterioro en los términos de intercambio, al hecho de que la periferia le vende al centro productos (alimentos, materias primas, etc.) más baratos y el centro le vende (productos industrializados) más caro a la periferia, se produce un intercambio desigual.

ción del subdesarrollo y a la ruptura de la dependencia.⁸ Sin embargo, el desempeño de la economía latinoamericana principalmente desde mediados de los cincuenta muestra que lejos de alcanzarse dichos objetivos, la articulación de estas economías sólo redefine y profundiza la dependencia estructural y la desigualdad social.

En la actualidad se podría argumentar que esta situación no afecta por parejo a todos los sectores sociales, ni siquiera a las empresas, ya que efectivamente la integración actual muestra "ganadores" en la región. Sin embargo, esta tendencia integradora no logra actuar como una locomotora, o dar cabida al conocido supuesto neoliberal del "chorreo",⁹ que camina en el sentido de agrandar la franja de los "perdedores".

⁸En este sentido, para Prebisch una cuestión crucial era la necesidad de una activa participación estatal que regulara los efectos del libre juego de las fuerzas del mercado. En esta perspectiva, la acción planificadora del Estado debía encaminarse a: promover un tipo de industrialización que incrementara la productividad y absorbiera la población sobrante; la sustitución de importaciones y la promoción de las exportaciones con el objetivo de financiar el desarrollo, sin que éste se viera obstaculizado por la menor disponibilidad de divisas resultante del intercambio desigual; incremento de la protección como forma de compensar las condiciones diferenciales de producción y comercialización; y promover la cooperación internacional que apoyara el acceso a la asistencia técnica [Estay, 1994: 31-32].

⁹En la teoría neoliberal el efecto "chorreo" se refiere a que si hay crecimiento económico éste tendría que reflejarse de manera automática, por el accionar del libre mercado, en una mejor distribución del ingreso para el conjunto de la población (mejoras salariales, bienestar, etcétera).

La duda respecto a planteamientos como el de crecimiento con equidad,¹⁰ nos lleva a revalorar de una u otra manera el problema de las desigualdades: ¿qué tiene de especificidad América Latina que le impide acceder a un proceso de desarrollo similar al de las economías industrializadas?

La sola pregunta nos hace cambiar el punto de partida de la reflexión, del énfasis en la adopción de reformas a la revisión de las causas del por qué estas reformas no funcionan en términos de mayor equidad y superación del subdesarrollo o, en el mejor de los casos, por qué actúan profundizando la inequidad.

En este sentido vuelven a adquirir importancia, con todas las críticas y adecuaciones que se pudieran hacer, los planteamientos y el significativo debate que se desarrolló en América Latina en torno a las teorías del subdesarrollo y la dependencia. Desde los aportes de Raúl Prebisch, pasando por los análisis de Celso Furtado, Aníbal Pinto, Fernando H. Cardoso, Enzo Faletto, André Gunder Frank, hasta Ruy Mauro Marini, autor que con su trabajo *Dialéctica de la dependencia* avanzó en la teorización de América Latina como un capitalismo *sui generis*.¹¹

¹⁰El concepto de crecimiento con equidad lo ha desarrollado fundamentalmente la CEPAL. También relaciona crecimiento de la economía con distribución del ingreso, aunque a diferencia del "chorreo", reconoce que en ello debe tener una participación importante el Estado.

¹¹Las principales ideas de estos autores pueden ser consultadas en *La Teoría Social Latinoamericana textos escogidos*, t. I y II (1994), compilados por Ruy Mauro Marini y Mária Millán, CELA, FCPYS, UNAM.

EN TORNO AL CONCEPTO DE POBREZA

EL FENÓMENO de la pobreza engloba una serie de factores culturales, sociales, económicos, etc. Su explicación, también diversa, atraviesa desde inadecuadas decisiones de vida (flojera) o de elección de trabajo, hasta variables más estructurales ligadas a la forma de organización de la producción y de una determinada gestión estatal.

Dentro de esta amplia gama de interpretaciones existe por lo menos un acuerdo básico en cuanto a su definición en general: cuando se habla de pobreza se hace referencia a la inexistencia o insuficiencia de ingresos con que cuenta una persona para hacer frente tanto a sus necesidades biológicas de sobrevivencia, como a las sociales y culturales dadas por un determinado desarrollo societal, definición que compartiríamos como punto de arranque.

Es importante destacar el último aspecto señalado pues ello convierte al concepto en relativo e histórico. Esta aproximación permite dar cuenta de cómo se expresa el fenómeno de la pobreza en distinto tipo de sociedades, diferentes momentos o proyectos de desarrollo productivo y social.

En una perspectiva histórica se podría visualizar que a la pobreza como fenómeno viejo y permanente de la forma capitalista de maximización de la ganancia y potenciación de la productividad, se ha agregado (fenómeno “nuevo”) de manera cada vez más sostenida y estructural otra tendencia: el empobrecimiento relativo de una parte importante de la población, cuyos ingresos no les permiten solventar necesidades que se consideran necesarias dado el nivel de desarrollo societal.

Este último fenómeno adquiere visos mucho más dramáticos en la región latinoamericana, en donde las transformaciones neoliberales en curso están provocando, de una parte, pérdidas cualitativas de las condiciones de vida, de bienestar y en los derechos sociales que se habían alcanzado en décadas anteriores, y de otra, una concentración progresiva del ingreso. Tendencias que en conjunto dan cuenta de una mayor polarización y exclusión social.

En esta perspectiva un análisis de la pobreza que sólo diera cuenta de su magnitud y de las políticas correctivas que se instrumentan para combatirla, parecen insuficientes si ello no va complementado con un análisis de las causas estructurales que la generan.

Una aproximación de este tipo es tanto más necesaria si se considera que el capitalismo no se ha desarrollado de igual manera en el ámbito mundial. La sobrevivencia de amplias zonas atrasadas continúa sujeta a recomendacio-

nes modernizadoras como forma de resolver la pobreza. Posiciones que esconden un problema estructural propio del desarrollo del capitalismo, y que el atraso y la pobreza de algunos países ha sido funcional (y lo sigue siendo), a la concentración de la riqueza en otros.

ALGUNOS ENFOQUES CONTEMPORÁNEOS QUE CONTEXTUALIZAN EL FENÓMENO DE LA POBREZA

Reestructuración de la economía mundial: ¿globalización y convergencia?

LA GLOBALIZACIÓN es un término que ha recibido múltiples acepciones que van de lo cultural, lo ideológico, a lo económico, constituyendo este último el parámetro más visible, y para algunos autores lo definitorio del concepto.¹²

La intención de introducir el tema de la llamada globalización no tiene el objetivo de realizar una revisión exhaustiva de la misma, ni mucho menos de las distintas interpretaciones que se hacen de este fenómeno (globalización, mundialización, o simple fase de internacionalización del capital), sino más bien perfilar las características principales que asume en el plano económico-ideológico, en tanto están apareciendo tendencias novedosas en el accionar

¹²En términos generales, cuando se habla de globalización se hace referencia a los acelerados cambios que está presentando a la economía mundial, apoyado por el accionar de las empresas trasnacionales, el capital de dinero que interviene en las bolsas de valores, etc. Proceso facilitado por la revolución teleinformática y la constitución de la red global de comunicación, que influye también en cambios culturales.

del capital internacional, y mostrar algunas de las implicaciones que está presentando con relación a la pobreza.

En este sentido, algunas de las cuestiones que nos interesa destacar se relacionan con una serie de preguntas tales como ¿qué hay de nuevo en el fenómeno de la globalización? ¿Supone la desaparición de los Estados nacionales? ¿Es un proceso inevitable? ¿Qué nuevas contradicciones y efectos trae, en particular sobre la pobreza y el empleo, etc.? ¿Afecta o beneficia a todas las economías, empresas y poblaciones independientemente de sus grados de desarrollo?

En particular sobre la última interrogante, las tesis "duras" de la globalización que en la actualidad han ganado un notable espacio —versión revisada del modelo neoclásico de equilibrio general¹³ y las teorías del crecimiento económico— apuntarían a que existe un vínculo directo entre la apertura de los mercados y el crecimiento económico. Los bienes producidos e intercambiados en mercados desregulados (libre mercado sin intervención estatal) posibilitarían la convergencia de precios, asegurando en el largo plazo una igualación de ingresos entre las distintas economías que participan en la economía global [Bhagwati, 1994].

Según la teoría clásica del crecimiento económico, éste, en general, depende de cuatro elementos: la acumulación

¹³El modelo de equilibrio general de la teoría neoclásica, se sustenta en la idea de que la libre competencia permite un funcionamiento económico equilibrado. Tesis que ha sido cuestionada por la realidad misma, que tiende al monopolio y a la concentración de la riqueza.

de capital, la contribución de los trabajadores, la investigación y el desarrollo tecnológico y finalmente la eficiencia con la que se combinan el trabajo, el capital y los recursos naturales y adquiridos disponibles en una determinada economía.

Este último elemento, al que se le había conferido menor importancia en los desarrollos anteriores de dicha teoría, adquiere inusitada revaloración, fundamentalmente en lo que toca a las economías en desarrollo.

Según las nuevas teorías en boga, en la presente fase de globalización una economía atrasada puede insertarse de manera competitiva en el mercado mundial, y por lo tanto acceder al crecimiento si logra determinar cuáles recursos –incluyendo la mano de obra– son escasos y cuáles son superabundantes, además cuáles son económicamente producibles con ventajas naturales (el petróleo, por ejemplo, en el caso de México) y comparativas (productos que necesitan mayor elaboración industrial).

La dotación de capital inicial ya no desempeñaría un papel tan importante, ya que la especialización productiva puede sustentarse en las ventajas locales, las cuales pueden ir mejorando si se canaliza adecuadamente una mayor inversión en capital humano (inversión en educación y capacitación de las personas), y se aprovecha la tecnología que supuestamente por la globalización estaría disponible sin mayores problemas.

Si se decide adecuadamente el tipo de bienes y servicios que serán los ejes de la especialización, y se desregulan

y modernizan los mercados, la globalización reforzaría la convergencia de precios y la igualación de ingresos a escala global.

En este enfoque la ausencia de crecimiento se asocia a la idea de desajustes entre la disponibilidad de recursos y su utilización en la producción, y por otra parte, a la insuficiencia de cambios institucionales necesarios para apoyar el proceso de crecimiento.

Algunas de las mayores críticas que ha recibido este enfoque, se perfilan en torno al desconocimiento o poca importancia que se concede por una parte, a las diferencias productivas y estructurales de arranque que enfrentan las distintas economías en el proceso de integración, y al hecho de que la información y la tecnología no constituyen un bien público (no lo proporciona el Estado) y disponible, y por otra parte, que las condiciones políticas locales no siempre responden de manera lineal a la necesidad de los cambios requeridos por la convergencia [Rowthorn y Kozul-Wright, 1998].

La teoría "dura" de la globalización y de la convergencia no puede dar así una respuesta suficiente a una constatación empírica que muestra el por qué unas economías sí pueden aprovechar las ventajas y crecer, mientras otras se mantienen en el atraso.

Esta cuestión es más preocupante si se considera que la apertura de la economía global no ha provocado el crecimiento sostenido, por el contrario, lo que se visualiza es una situación de estancamiento y gran volatilidad del

crecimiento, lo que ha profundizado la brecha de ingresos (diferencia entre los más pobres y los más ricos) no sólo entre países, sino también dentro de éstos [Rowthorn y Kozul-Wright, 1998].

Independientemente de los enfoques teóricos que están detrás del concepto de globalización, es un hecho que se asiste a una tendencia de reestructuración económica que presenta particularidades respecto a las anteriores formas organizativas y productivas del capital en el ámbito mundial.

Como lo plantea Jaime Estay, el actual funcionamiento de la economía mundial muestra

un despliegue sin precedentes de la vocación universal del capital, el cual ha alcanzado un nivel superior en la internacionalización de su movimiento y en la integración bajo su mando del conjunto de la actividad económica, rompiendo con mayor fuerza que nunca todas las fronteras que se oponen a su expansión e imponiendo su lógica y sus nuevas necesidades y modalidades de funcionamiento en los más alejados rincones del planeta [Estay, 1999: 28-29].

En el ámbito de los cambios estructurales, se visualiza el nuevo papel de mercados financieros desregulados y vinculados a escala mundial, mercados mundiales de consumidores con marcas mundiales, desregulación de leyes antimonopolios e incremento de fusiones, políticas de mercado que se difunden por todo el mundo con mayor privatización y liberalización, nuevos acuerdos multilaterales de comercio, servicios, propiedad intelectual, inver-

siones, liberalización de los mercados laborales, etc., que apoyados en la revolución científico-técnica de las telecomunicaciones y la informática, potencian fundamentalmente el accionar de las grandes corporaciones multinacionales en términos del control del proceso global.

Por citar sólo algunos datos [PNUD, 1999:25] que dan cuenta de este mayor despliegue del capital tenemos que:

- Las exportaciones mundiales alcanzaron en promedio un 21% del PIB en el decenio de los noventa, en comparación con el 17% de un PIB mucho más reducido en los setenta.
- El movimiento diario de los mercados de divisas (dinero) aumentó de entre 10 000 y 20 000 millones de dólares en los setenta, a 1.5 billones de dólares en 1998.
- La inversión extranjera directa fue superior a 400 000 millones de dólares en 1997, siete veces el nivel que tuvo en términos reales en el decenio de 1970. Mientras las corrientes de cartera de corto plazo actualmente ascienden a un total superior a los 2 billones de dólares en términos brutos, casi tres veces la cifra del decenio de 1980.
- Los préstamos de bancos internacionales aumentaron de 265 000 millones de dólares en 1975, a 4.2 billones de dólares en 1994.

Esta fase de integración mundial avanza de manera vertiginosa, pero dentro de un proceso desigual y desequilibrado, que afecta regiones, países, empresas y personas dentro de un esquema de “ganadores y perdedores”.

“El quinto de la población mundial de los países más ricos disfruta del 82% de la ampliación del comercio de exportación y el 68% de la inversión extranjera directa, en

tanto el quinto inferior cuenta con apenas algo más del 1 por ciento" [PNUD, 1999:31].

La comparación es mucho más drástica si se considera el esfuerzo que han realizado muchos países en desarrollo por integrarse al comercio mundial, cuestión que pone de manifiesto una de las tantas falacias de la visión imperante, que sostiene que la globalización tendería a la igualación de las economías.

En este contexto de desigualdad destaca un viejo pero renovado actor: la empresa trasnacional que domina no sólo la producción y la comercialización mundial, sino también la organización institucional y del trabajo a escala mundial.

Las multinacionales obtuvieron en 1997 ventas que se estiman en 9.5 billones de dólares. Su valor agregado fue de 7% del PIB mundial en el mismo año, en comparación con 5% de los años ochenta. Muchas de estas empresas superan el PIB de algunos países, como es el caso de la General Motors que en 1997 obtuvo ventas por 164 000 millones de dólares, comparado con el PIB de Tailandia de 154 000 millones de dólares, o por mencionar sólo otro ejemplo, la Ford Motor con ventas de 145 000 millones de dólares, en comparación con el PIB de Arabia Saudita de 140 000 millones de dólares [PNUD, 1999:32].

La teoría convencional sostiene que la liberalización del comercio incrementará la productividad y los salarios, aumentará los empleos y las oportunidades para los pobres.

También en el ámbito teórico el neoliberalismo postula su idea del "chorreo": a mayor crecimiento mayor ocupación y mejor distribución del ingreso. Sin embargo, aunque la economía internacional ha crecido más aprisa que la población, el desempleo tiende a ser cada vez mayor, con reducción de salarios, por lo menos para el porcentaje más significativo de la población trabajadora.

Esta característica no del todo nueva en el capitalismo, se ha profundizado en la fase actual, dando cuenta de un proceso de mayor polarización y exclusión en términos de la apropiación de la riqueza generada.

Para mencionar algunas cifras de la situación de los países más ricos tenemos que

en Estados Unidos, es de sobra conocido que el crecimiento económico sólo ha enriquecido al 10% más acomodado de la población. Este 10% se ha llevado el 96% del plus de riqueza. La situación no ha sido tan crítica en Europa, aunque aquí las cosas no difieren tampoco sustancialmente. En Alemania, los beneficios de las empresas han aumentado desde 1979 en un 90%, mientras que los salarios sólo lo han hecho en un 6 por ciento [Beck, 1999: 21].

En 1999 según el BID, América Latina y el Caribe —a pesar de que la mayoría de las economías han venido creciendo desde comienzos de la década— registra una de las mayores desigualdades en la distribución del ingreso; una cuarta parte del total nacional es percibida por sólo 5% de la población, y 40% por 10 por ciento más rico [BID, 1999: 13].

De forma caricaturesca —aunque tiene mucho de realidad— podríamos afirmar que se trata de un despojo a mano armada, sin embargo, esta forma de apropiación y concentración de la riqueza aparece como una consecuencia “natural” de las modificaciones estructurales que el capital está llevando a cabo en donde una de sus aristas tiene que ver con las transformaciones del mercado laboral.

La visión neoliberal que ha defendido la flexibilización¹⁴ del mercado laboral para bajar costos de producción y así generar más empleos, puede tener algo de razón, por lo menos en el caso de Chile. En los noventa el empleo en este país ha crecido en algunos años. Sin embargo, la misma teoría no destaca de manera clara qué tipo de empleo es el que se está generando.

Esta cuestión del tipo de empleo se enmarca en una tendencia mucho más estructural y de largo aliento. Es común en la bibliografía del tema encontrar la idea de que la globalización estaría incidiendo en la desaparición del trabajo [Reich, 1995; Rifkin, 1996; Beck, 1999], quizá relativizando un poco dicha afirmación podríamos agregar, por lo menos del trabajo formal (con contrato laboral, prestaciones, etc.) hasta ahora conocido.

El “milagro ocupacional estadounidense” es quizá el ejemplo más demostrativo de las tendencias que observa

¹⁴El concepto de flexibilización del mercado de trabajo hace referencia a cambios organizativos y de una mayor movilidad de los trabajadores para adaptarse a distintos requerimientos del proceso productivo.

la globalización en el aspecto laboral, salarial y su incidencia en el mayor empobrecimiento.

Entre 1987 y 1989, los ingresos de los trabajadores situados en la parte más baja del escalafón cayeron un 16%. Asimismo, los ingresos reales (salarios descontada la inflación) de la parte media cayeron en un 2%, mientras que sólo subieron los ingresos de los altos directivos (en un 5% aproximadamente). Esta situación se contuvo entre 1989 y 1997 para los trabajadores pobres. Pero los ingresos de la mayoría de la clase media trabajadora americana han vuelto a descender desde 1989 un 5%. Por primera vez nos enfrentamos a un auge de la economía que corre parejo a la vez con el "pleno empleo" y con un retroceso de los ingresos reales en el medio social [Beck, 1998: 96].

La globalización está interrelacionando cada vez más los mercados de trabajo, pero también de una manera desigual. Por una parte premia en términos de salario y movilidad (incluso internacional) a la mano de obra altamente calificada, mientras castiga al trabajo no calificado con remuneraciones de hambre y con fronteras cerradas.

Paradójicamente este proceso que se despliega y profundiza con la mayor integración de la economía mundial, sigue estando sometido (así lo requieren y lo necesitan las empresas trasnacionales, ET) a regulaciones de tipo nacional. Mientras los gobiernos de las economías más ricas, se encargan de controlar las migraciones (de pobres sobrantes), que afectan a su propia fuerza de trabajo, o mejor dicho a sus disminuidas finanzas (menor capacidad de recaudación impositiva), las empresas trasna-

cionales adoptan múltiples estrategias de aprovechamiento de las condiciones que ofrecen los mercados laborales flexibilizados en las economías donde dirigen sus inversiones.¹⁵

Las filiales de las multinacionales tienden a trabajar con un número muy reducido de profesionales y mano de obra calificada, de manera permanente, y contratan de manera directa o vía subcontratación, a pequeñas y medianas empresas que las proveen de partes del proceso productivo, en vistas a la elaboración de un bien final, abaratando de esta manera sus costos de producción.

Así, aunque de manera directa y masiva la ET no aparece contratando directamente trabajo precario, se aprovecha de él, vía el proceso de subcontratación. Si a esta acción de las empresas extranjeras se suman las estrategias de las empresas locales no sólo por sobrevivir, sino también por integrarse a la cadena del comercio mundial, podemos observar que el centro de la competitividad está cruzado por la condición de empobrecimiento de la mayor parte de la fuerza de trabajo, cuestión bastante más drástica en la situación de economías dependientes.

Esta cuestión es crucial no sólo para entender el reforzamiento de la explotación y el empobrecimiento de

¹⁵ En este sentido, fue ilustrativo el discurso del presidente estadounidense W. Clinton, en la reunión de la OMC en Seattle (1999), al demandar que los países en desarrollo deberían revisar sus legislaciones laborales a fin de "proteger" un poco más a su fuerza de trabajo, cuestión que por supuesto sonó muy mal a los oídos de las grandes empresas, pues ello afecta la competitividad internacional.

los trabajadores de los países en desarrollo, sino también para visualizar que la globalización lejos de romper con el esquema de centro-periferia, o "igualar" a las economías según el discurso justificador de la misma, está reforzando las desigualdades y dependencias estructurales e históricas.

El resultado de esta globalización deformada por la estructura centro-periferia es que refuerza la explotación mundial de los recursos, medios de producción y fuerza de trabajo mundiales, pero la distribución asimétrica del excedente mundial a través de los mercados de bienes y servicios y financieros sigue haciendo que el centro se apropie de una parte muy significativa del excedente producido en la periferia. Ello provoca que la polarización en el consumo mundial siga teniendo dimensiones escalofriantes [Martínez, 1999: 61].

Ideología de la globalización y neoliberalismo

Una de las "ideas fuerza" que manejan los apologeticos de la globalización es su inevitabilidad. Nadie, o ninguna economía puede sustraerse a ella, a riesgo de quedar fuera del proceso y atrapado en la fase de la caduca historia moderna.

La única vía de salvación para esta fase del capitalismo es la integración al proceso globalizador; nueva quimera para alcanzar ahora sí, y en un plano de igualdad, el anhelado desarrollo de las economías atrasadas, para lo cual bastaría aplicar las políticas adecuadas (entiéndase, políticas

de ajuste y de estabilización neoliberales); apertura, liberalización y flexibilización de los distintos mercados, privatización, desregulación, desprotección, etcétera.

Estas políticas que se supone optimizarán y eficientizarán los recursos, y conducirán finalmente a la modernización, permitirán incrementar el crecimiento económico, la obtención de divisas por exportación, y finalmente una mejora en la calidad de vida de la población.

Para que este esquema finalmente funcione y muestre sus frutos, deben eliminarse todos aquellos proteccionismos ineficientes (léase Estado benefactor que entrega mayores prestaciones sociales, y apoyo a organizaciones sindicales, etc.), se debe propiciar la apertura total de las fronteras para beneficiarse de los flujos de capital, de información y tecnología.

Estas modificaciones en el plano económico tendencialmente se irán concatenando con otro tipo de relaciones, políticas, culturales, idiosincráticas, etc., dando como resultado la eliminación de los Estados nacionales, y la conformación de un ciudadano universal que con libre movilidad podrá gozar y beneficiarse del progreso: la utopía neoliberal de la globalización.

Este ideal paradisiaco e igualitario supone el fin de las ideologías, entendidas éstas como un pasado fracasado y "politizado", que debe abrir paso a una sociedad de patrimonio común de la humanidad. Paradójicamente se declara el fin de las ideologías, cuando este planteamiento es netamente ideológico, ya que trata de presentar como uni-

versal y homogénea, una dinámica que descansa desde su partida, en profundizar las desigualdades históricas existentes y que dice superar, manejada y controlada por una minoría relativa cada vez mayor de la población mundial.

¿Qué significa, o, cuándo alcanzarán igualdad de integración y desarrollo economías como las latinoamericanas, por ejemplo, que arrancan con un rezago productivo estructural, profundizado por las políticas neoliberales que se están instrumentando?

¿Qué significa integrarse masiva y globalmente al progreso y beneficiarse de él, cuando la dinámica "real" de la globalización está ensanchando la brecha entre pobres y ricos a niveles de concentración nunca antes conocidos, cuando paradójicamente el desarrollo de las fuerzas productivas da para ofrecer efectivamente bienestar a la población mundial?

¿Qué significa la utopía "despolitizadora" de la globalización, cuando de lo que se trata es del reforzamiento del poder económico y político de un grupo de transnacionales, y de gobiernos de economías ricas que inciden en instituciones, organismos internacionales y gobiernos de países atrasados, para modelar los cambios que está asumiendo la economía mundial bajo sesgos e intereses que distan mucho de la vocación universal e igualitaria que se pregona?

En este sentido creo necesario enfatizar que la idea de la no conflictividad que promueve este discurso, no parece congruente con la forma concreta en que se está

cristalizando la globalización real. Las contradicciones y la conflictividad no auguran el fin de la política y de la acción social contestataria, sino sólo una readecuación del escenario en donde tenderán a moverse viejos y nuevos actores sociales.

En este nuevo escenario –por lo menos en un buen tiempo– tampoco es clara la desaparición formal de los Estados nacionales, no tanto como espacio económico (ya que el capital en su vocación internacional desde hace mucho se ha ocupado de ello), sino y particularmente en lo referente a lo cultural y lo histórico. El reforzamiento actual de los nacionalismos quizá constituya un ejemplo de ello.

Otros enfoques y debates recientes

Es un hecho indiscutible la fuerza con que ha irrumpido el liberalismo económico (en su versión neoliberal), pero también son indiscutibles los efectos de injusticia –en su concepción más amplia– que está generando, indeseables y peligrosos para una sociedad democrática como la propugnada por los propios liberales.

Esta situación está propiciando un importante debate y una revisión de los postulados liberales clásicos, con relación a cómo construir sociedades más justas, plurales y equitativas, y qué tipo de instituciones son las más adecuadas para dicho objetivo, en el marco de la libertad absoluta de los individuos.

Estas cuestiones se encuentran en el centro de los planteamientos de las corrientes neocontractualistas, neoins-

titucionalistas,¹⁶ que están influyendo no sólo en los postulados, sino también en las medidas correctivas que impulsan organismos internacionales como el Banco Mundial, sobre todo para los países en desarrollo, que según esto no se han constituido todavía como sociedades bien ordenadas.

El liberalismo social. Rawls y la justicia social

La teoría liberal clásica presupone que la racionalidad moderna se sustenta en el individualismo (metodológico) y el utilitarismo (primario), supuestos contradictorios que están en el centro del debate del tema de la justicia social.

Según el principio del utilitarismo y la razón una sociedad puede aceptar soluciones sacrificadoras. Es justificable que se prive a algunos de bienestar, libertad y seguridad si ello garantiza el bien de la mayoría (por ejemplo, un porcentaje de desempleo es racional si ello evita la crisis económica, la condena de muerte o la privación de la libertad, si ello salva a la comunidad, etcétera).

Sin embargo, en términos de la justicia, muchas de estas cuestiones se rechazan sustentando su irracionalidad. Esta contradicción del pensamiento liberal es lo que John Rawls subraya como una aporía, cuestión que critica pero que no logra romper del todo, en su concepto “idílico” de equi-

¹⁶Los principales postulados de estas corrientes se desarrollan en la página 41.

dad, que sigue combinando dos principios contradictorios: la libertad y la igualdad.¹⁷

Desde que Rawls publica *A Theory of Justice* en 1971, esta obra se ha convertido en un referente importante para el análisis de las instituciones y estructuras básicas de la sociedad. Su teoría filosófica de la justicia toma como base los derechos y obligaciones políticas que van —según su propio planteamiento— mucho más allá del mero aspecto distributivo de la riqueza social.

El objetivo de Rawls es criticar y superar las visiones utilitaristas imperantes en el mundo desarrollado anglosajón, para lo cual generaliza y lleva a un grado superior de abstracción la teoría del contrato social de Rousseau, Locke y Kant.

Se trataría, según el propio Rawls, de una teoría ideal que busca ofrecer una base única para la comprensión sistemática de los problemas más apremiantes de la sociedad. Lo de ideal se expresa en los presupuestos de arranque:

- a) La estructura básica de la sociedad es concebida, como un sistema cerrado, aislado de otras sociedades.
- b) Se arranca de una posición original de igualdad, en donde nadie sabe cuál es su lugar en la sociedad, su posición, clase o nivel social, nadie sabe tampoco cuál es su suerte en la distribución de ventajas y capacidades naturales, su inteligencia, su fortaleza, etc., lo que Rawls denomina “el velo de la ignorancia”.

¹⁷“Las condiciones equitativas de la colaboración son aquellas en las que estamos dispuestos, en cuanto ciudadanos de pleno derecho, a colaborar con todos los miembros de la sociedad toda la vida. Es más, esta colaboración se desarrollará sobre la base de un mutuo respeto... sin resentimiento ni humillación (ni tampoco mala conciencia) [Rawls, 1995: 23].

El planteamiento hipotético de arranque tiene como fin último formular las condiciones necesarias para construir una sociedad bien ordenada, en donde se supone que todos actúan justamente y cumplen con su parte en el mantenimiento de instituciones justas.

A diferencia del liberalismo individualista clásico que parte del supuesto de que las acciones individuales justas son la clave para explicar los procesos sociales, como un simple agregado de individuos, Rawls pone énfasis en el diseño de instituciones sociales que regularían la vida pública.

Una sociedad está bien ordenada no sólo cuando fue organizada para promover el bien de sus miembros, sino cuando también está eficazmente regulada por una concepción pública de la justicia. Esto quiere decir que se trata de una sociedad en la que, uno, cada cual acepta y sabe que los demás aceptan los mismos principios de justicia y dos, las instituciones sociales básicas satisfacen generalmente estos principios y se sabe generalmente que lo hacen [Rawls, 1997:18].¹⁸

Las personas encargadas de diseñar las instituciones básicas deben ser desinteresadas e "ignorantes" en el sentido rawlsiano, como condición de asegurar la imparcialidad para elegir los principios de justicia que benefician al conjunto de la sociedad.

¹⁸ Algunas de las grandes instituciones sociales serían según Rawls, la competencia mercantil, la propiedad privada de los medios de producción, y la familia monógama.

Según Rawls las instituciones estarían en un proceso continuo de ajuste ligado al progreso moral de las personas, lo que permite ir enfrentando nuevas situaciones, pero siempre respetando el orden y priorización en la aplicación de los dos principios básicos, uno, el de la justicia: "Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas (libertad política, libertad de expresión y reunión, derecho a la propiedad, personal, etc.) que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás." Y dos, el principio de la diferencia: "Las desigualdades sociales y económicas habrán de disponerse de tal modo que sean tanto a) para el mayor beneficio de los menos aventajados, como b) ligadas con cargos y posiciones asequibles a todos en condiciones de justa igualdad de oportunidades" [Rawls, 1997: 67-88].

Una de las tantas críticas que ha recibido la propuesta de Rawls en la *Teoría de la Justicia*, se refiere a su escaso deslinde del liberalismo clásico, con relación a que las personas de la posición original, seguirían amarradas a la elección racional¹⁹ sujeta a las preferencias subjetivas e individuales.

En respuesta a esta crítica, en su ensayo sobre *Las libertades fundamentales y su prioridad* [1995] sostiene que los ciudadanos participantes en la posición original no deben ser sólo racionales (en el sentido paretiano) sino también razo-

¹⁹La elección racional sería la mejor decisión que toman los individuos para maximizar su bienestar:

nables, en tanto están dispuestos a proponer principios y normas de cooperación (social) y a cumplir con ellas siempre y cuando tengan la garantía de que los demás harán lo mismo (principio de la reciprocidad).

Lo razonable aparece ligado a la cooperación social en el entendido de que existe una idea común del bien. Es importante destacar, sin embargo, que su idea de cooperación social, no otorga prioridad a los aspectos del bienestar y la redistribución. Éstos, aunque necesarios, ocupan un segundo lugar.

Su planteamiento más bien refuerza la idea de la participación política de los ciudadanos en la construcción de una sociedad democrática, razonablemente justa y bien ordenada, en donde la justicia como imparcialidad debe ser la base de una acción pública, que se refleje en lo político, económico y social, en ese mismo nivel de priorización.

Rawls reconoce que en la realidad la estructura social presenta marcados rasgos de desigualdad, dados tanto por diferencias sociales de nacimiento, como por ventajas que proporcionan las instituciones a unos más que a otros (estas últimas ventajas, según su concepción, serían injustas). Sobre estas desigualdades que son profundas e inevitables, se deben aplicar en primera instancia los principios de la justicia social, a partir de la situación hipotética de la posición original.

El principio de la "diferencia" admite las desigualdades económicas y sociales sólo si la sociedad es capaz de generar condiciones de igualdad de oportunidades para

todos, y la posibilidad de distribuir los “bienes primarios”, o bienes fundamentales,²⁰ entendidos éstos como aquellos que son necesarios en un contexto social e histórico determinado, para hacer posible que las personas realicen su idea del bien y desarrollen y ejerzan sus capacidades morales [Rawls, 1995: 27].

Aunque Rawls critica al utilitarismo primario, el modo de formular el problema de la justicia social, plantea una gran interrogante ¿cómo combinar la libertad y la igualdad (equidad) en un contexto donde la integración social se ve cada vez más amenazada por la desigualdad?

El neoinstitucionalismo

En el ámbito del estudio institucional y en particular del papel del Estado en la economía, destaca en los últimos años la teoría neoinstitucionalista, cuyo mayor representante es Douglass C. North.

La complejización de las sociedades contemporáneas ha ampliado de manera superlativa la importancia del Estado, no sólo en términos de la toma de decisiones, planificación presupuestal, etc., sino también en su capacidad de manejar los conflictos sociales y los acuerdos económicos contradictorios que surgen de la desigual distribución de los costos en el intercambio.

La teoría neoinstitucional sostiene que en una economía de equilibrio competitivo las elecciones individuales

²⁰ Estos bienes incluyen los alimentos, educación, vivienda, recreación, etcétera.

no siempre resultan en una mejoría del bienestar colectivo. Los individuos necesitan de reglas y de un poder que esté por encima de la sociedad (como colectivo de individuos) que los obligue a su cumplimiento: el Estado [North, 1984].

A diferencia de otras teorías, el neoinstitucionalismo (NI), visualiza al Estado no sólo como un agente ético y externo, que interviene para subsanar de manera puntual y transitoria algunas fallas del mercado, sino como un agente directo capaz de orientar la asignación de recursos. El Estado es un agente endógeno al sistema socioeconómico.

Sin embargo, la regulación estatal tampoco asegura la eficiencia económica o social, de ahí que el papel de los actores (aglutinados en diversas organizaciones: partidos políticos, gremios empresariales, organizaciones ciudadanas, etc.) sea no sólo vigilar la eficacia de las instituciones, sino también cómo influir en su cambio.

De acuerdo con el esquema del NI, las instituciones serían el conjunto de reglas y normas, mientras las organizaciones son las instancias públicas o privadas que administran y aplican políticas y programas de acuerdo con reglas específicas. El Estado correspondería entonces al conjunto de instituciones y organizaciones que diseñan y vigilan el cumplimiento de las reglas y las políticas.

Las instituciones no son permanentes. Por el contrario, evolucionan y se modifican a lo largo del tiempo, lo cual indica además el cambio de la sociedad. En palabras de North, "las instituciones son una creación humana. Evolucionan y son alteradas por los humanos" [North, 1990: 16].

La introducción de lo histórico y cambiante de las instituciones es un elemento muy importante del neoinstitucionalismo, ya que ello le permite abordar el papel del Estado en continuo ajuste, para vigilar la maximización del bienestar individual y colectivo. Este enfoque está influyendo de manera gravitante en las propuestas que diversos organismos internacionales promueven desde principios de los noventa en América Latina.

ALGUNOS ENFOQUES DESDE AMÉRICA LATINA

EN AMÉRICA Latina los análisis más sistemáticos sobre pobreza arrancan con los estudios del fenómeno de la marginalidad, entregando un rico debate tanto en el plano teórico como metodológico el cual, además, ha evolucionado en función de los propios cambios de la realidad.

En los sesenta se puede apreciar la influencia de las interpretaciones de tipo funcionalista o estructural funcionalista, que explicaban la pobreza a partir del carácter dual (coexistencia de atraso y modernidad) de la estructura económica latinoamericana.

Una visión desarrollista postulaba la modernización de los sectores atrasados como la fórmula de crear empleo formal, con salarios remunerativos que permitieran a las familias una reproducción adecuada [DESAL, 1969].²¹

Parte importante de los trabajos de esta corriente se centraron en propuestas normativas muy concretas para mejorar en general las condiciones económico-sociales de los trabajadores informales.²²

²¹ Una buena crítica a esta concepción puede encontrarse en el trabajo de Faletto [1992].

²² Para un mayor desarrollo de estos temas véase Murga, 1978.

Para los setenta destaca el amplio y rico debate en torno al concepto de marginalidad y su relación con la pobreza, entre la corriente denominada estructuralista y la teoría de la dependencia.

Los planteamientos iniciales sobre la marginalidad sostienen que el desarrollo del capitalismo mundial, sustentado en un intercambio desigual, se encargaría de reproducir un polo de atraso. La marginalidad sería en este caso una consecuencia directa de esta forma de organización productiva de tipo capitalista.

Los trabajos pioneros de José Nun [1969] y Aníbal Quijano [1974] pugnan por abandonar los enfoques predominantes que agotaban el concepto de marginalidad a partir del consumo, y lo ubican abiertamente a partir de las relaciones sociales de producción: la marginalidad asociada al funcionamiento del capitalismo dependiente.

Al margen del debate puntual, la importancia del mismo radica en el avance de la discusión teórica en la región.

Apoyado en una rigurosa conceptualización y en la comprensión de la dinámica de la acumulación y sus repercusiones sobre la población obrera, Cardoso [1971] critica agudamente los supuestos althusserianos y funcionalistas presentes en la obra de Nun (...), que constituyen puntos de partida centrales para las actuales discusiones en torno a los problemas de pobreza [Osorio, 1995: 60].

En la perspectiva teórica de la dependencia, en los setenta entra al debate otra vertiente que asume más abiertamente el cuerpo teórico marxista.

Los teóricos de la dependencia critican, por una parte, las tesis dualistas a partir de la idea de que el desarrollo no es una línea progresiva del atraso a la modernidad [Dos Santos, 1970 y 1978]. Desarrollo y subdesarrollo serían las dos caras de una misma moneda [Frank, 1973]; y por otro lado, critican el concepto de marginalidad como "polo" excluido (externo), para afirmar que el problema de la pobreza se asocia intrínsecamente a los mecanismos internos que asume la dependencia en la región.

El planteamiento más avanzado y controvertido que explicaría las causas y formas específicas que asume el capitalismo y los mecanismos de explotación en América Latina se encuentra en el trabajo de R. M. Marini, *Dialéctica de la dependencia* [1979].

En *Dialéctica de la dependencia*, Marini señala que

la producción capitalista, al desarrollar la fuerza productiva del trabajo no suprime sino acentúa, la mayor explotación del trabajador, y segundo, que las combinaciones de formas de explotación capitalista se llevan a cabo de manera desigual en el conjunto del sistema, engendrando formaciones sociales distintas según el predominio de una forma determinada [Marini, 1979: 93].

Para Marini, el capitalismo latinoamericano correspondería a una forma *sui generis* de desarrollo, fundamentalmente por la forma específica y particular de la participación de América Latina en el mercado mundial. Esta participación va a hacer posible que la acumulación en las economías dependientes descansa en una mayor explo-

tación del trabajo (superexplotación), más que en el aumento de la capacidad productiva del mismo.

El concepto de superexplotación desarrollado por Marini hace referencia a la forma particular que asume la explotación capitalista en la región. Concepto que desató un importante debate, y se convirtió en uno de los puntos más polémicos de las ciencias sociales latinoamericanas, además de haber sufrido todo tipo de equívocos [Osorio, 1995: 68].²³

Según Marini,

la superexplotación se define más bien por la mayor explotación de la fuerza física del trabajador, en contraposición a la explotación resultante del aumento de su productividad, y tiende normalmente a expresarse en el hecho de que la fuerza de trabajo se remunere por debajo de su valor (cursivas nuestras) [Marini, 1979: 92].

Independientemente del debate y las críticas que ha enfrentado la categoría de superexplotación, ésta entrega una serie de elementos explicativos de las diferencias que asume la explotación en las economías dependientes, y cómo esta particular forma se asocia al fenómeno no sólo de la pobreza sino también a las características de empobrecimiento creciente, que tiene perfiles más agudos en tanto el capitalismo latinoamericano ha transitado hacia una mayor competitividad externa.

²³Para un mayor desarrollo de la categoría de superexplotación, véase el trabajo de Osorio [1975].

En los años setenta, el debate teórico sobre la marginalidad pierde fuerza ante la preeminencia de trabajos cuya preocupación central es analizar otro fenómeno: el de la informalidad [Saraví, 1996].²⁴

El primer trabajo que introduce el término de sector informal urbano (SIU) fue el documento elaborado por expertos de la OIT sobre Kenya,²⁵ elaborado a principios de los setenta como parte del Programa Mundial del Empleo.

La categoría de trabajo informal es asociada en este documento a actividades de baja productividad, escasa calificación, rudimentaria división del trabajo y organización no capitalista de la producción. Por lo general, se trata de empresas de tipo familiar que utilizan tecnologías atrasadas e intensivas en mano de obra, que componen un mercado no regulado.

Este enfoque, difundido en la región latinoamericana por el Programa Regional de Empleo de América Latina y el Caribe (PREALC), rescata de la teoría de la modernización la idea de integración al desarrollo del sector tradicional donde se ubicaría predominantemente el trabajo

²⁴En el ámbito operacional, el concepto de pobreza a partir de la informalidad se ha construido vía el procesamiento de encuestas de hogares y encuestas industriales, analizando categorías ocupacionales, nivel de calificación, nivel de ingresos, tamaño y tipo de establecimiento, condiciones de "ilegalidad" en las contrataciones, etcétera.

²⁵*Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Keith Hart, Ginebra, International Labour Office, 1972.

informal, y del enfoque institucionalista las tesis de mercados segmentados.²⁶

En un principio, y de acuerdo con la idea de segmentación, PREALC ubica en un polo al sector formal, que concentra las unidades productivas organizadas y “legales”, y por otro al mercado informal, que corresponde al último eslabón del mercado de trabajo, en donde se refugian las personas y familias que no logran ubicarse en el sector formal, las que por lo general crean su propia fuente de trabajo para obtener ingresos [Tokman y Sousa, 1976].

Durante los ochenta se acentúa la influencia de los estudios tradicionales de informalidad ligados a la dinámica del empleo [Infante y Klein, 1991], y además, producto de los efectos de la crisis de esos años (incremento del desempleo, disminución del gasto social, etc.), adquieren gran importancia trabajos orientados a analizar las condiciones de sobrevivencia de los pobres [PREALC-OIT, 1988; Lomnitz, 1975; Urmeneta, 1988].²⁷

El concepto de sector informal en sus diversas acepciones: sector informal urbano, actividades informales, economía informal, trabajo informal, etc., comienza a difundirse tanto en el campo de las ciencias sociales como en el de

²⁶ Las tesis de mercado dual de trabajo y de mercados segmentados, ganan fuerza a partir de los trabajos de Michael J. Piore, investigador del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Véase, Piore, 1983 y 1985.

²⁷ La recesión y las políticas de ajuste implementadas implicaron un incremento sustancial del sector informal (entre 1980 y 1985 éste creció en 39%), lo que se vio acompañado además de una reducción del ingreso promedio [Tokman, 1987b: 519].

los distintos gobiernos de la región preocupados por el crecimiento de la masa de pobres.

En estos años la relación sector informal y condiciones de pobreza en América Latina es cada vez más evidente. Zonas superpobladas que carecen de servicios básicos (territorio tradicional de los pobres), se ven reforzadas por una mayor población de informales (autoempleo) con ingresos cada vez más divididos, y que por lo general tienen que compartir (mecanismo de familia extendida) precarias condiciones de vivienda (hacinamiento) y alimentación [Tokman y Sousa, 1976].

Por otra parte, la constatación de que aun cuando avanza la modernidad, la informalidad no sólo crece sino que se presenta como un rasgo funcional y complementario, lleva al PREALC a revisar su punto de arranque dualista, además de ampliar el concepto de segmentación al interior del sector informal, de ahí que se comience a hablar de la heterogeneidad del mismo [Tokman, 1987b].²⁸

En los ochenta, algunos trabajos sobre informalidad comienzan a mostrar que la pobreza no sólo afecta a los informales sino también a grupos de población que se insertan de manera formal al mercado de trabajo, lo que abre una línea de análisis muy interesante que rebasa en mucho las conclusiones y propuestas del enfoque de informalidad tradicional.

²⁸ Tokman ejemplifica esta forma de análisis con su aplicación al caso de Lima, en donde detecta varias categorías: vendedores ambulantes, propietarios de talleres informales, transportistas propietarios, asalariados informales, etcétera [Tokman, 1987b].

En una perspectiva crítica a los teóricos de la informalidad, se han detectado una serie de trabajos que rescatan discusiones y problemas aparentemente viejos y pasados de moda. Estudios realizados en los ochenta y que analizan la relación entre el sector formal y el informal, dan cuenta de una mayor interdependencia, ya no sólo con relación a la pobreza sino también como parte del sector más dinámico y moderno de la economía.²⁹

En general en estos trabajos se destaca la idea de que las políticas de ajuste y las transformaciones estructurales instrumentadas en la región bajo un esquema de tipo neoliberal, han modificado cualitativamente el mercado laboral y la relación entre el trabajo formal y el informal.

Las grandes y modernas empresas se benefician mediante la subcontratación [Portes, 1995] de mano de obra asalariada barata y contratada en condiciones precarias, e incluso se observa en algunas de ellas mecanismos informales en supuestas contrataciones de tipo formal [Lomnitz, 1994]. Todo ello ligado a la llamada "flexibilización" en el uso del trabajo [Humphrey, 1995].

El proceso de informalización está cada vez más disfrazado en pequeñas empresas independientes subcontratadas por las grandes empresas exportadoras para abaratar precios e incrementar la competitividad.

²⁹ "PREALC y sus técnicos no entienden que la informalidad es parte integral de la economía moderna y no sólo un indicador de atraso" [Portes, 1995: 16].

En este sentido, ya no se podría hablar sólo de un sector informal de supervivencia excluido de la economía formal, sino que esta economía informal es parte de la producción global del sistema. El crecimiento de la informalidad-pobreza no es sólo un efecto coyuntural y anticíclico, sino un fenómeno que obedece a cuestiones más estructurales, y de readecuaciones de la forma capitalista de producción y acumulación [Lomnitz, 1994].

De manera paralela, y en la misma línea, se estarían observando otras tendencias como es la creciente incorporación al mercado laboral (generalmente precario e informal) de mujeres y niños como sostenedores del ingreso familiar [Valdés y Gomariz, 1992; Morice, 1983; Hernández, 1996].

El concepto de familia extendida y la necesidad de obtención de ingresos frente al desempleo creciente del jefe de hogar (que tradicionalmente descansaba en el hombre), se ha modificado con la incorporación del trabajo femenino y de niños, a partir de la crisis de los ochenta. Si bien en los noventa la mayoría de los países de la región muestran mayor crecimiento económico, no se observa una disminución de las tendencias señaladas.³⁰

En los noventa, la persistencia y crecimiento de la pobreza, así como su cambio de perfil, la convierten en uno de los temas prioritarios de las agendas gubernamentales

³⁰Según F. Cortés y R.M. Rubalcava esta modalidad ha permitido presentar cifras de desempleo bastante más bajas, así como un ocultamiento de niveles reales de pobreza [Cortés y Rubalcava, 1995].

y de los organismos internacionales. En el plano académico comienzan a cobrar importancia, aunque de manera incipiente, los debates teóricos que buscan rescatar un enfoque más integral.

Se discuten tesis anteriores que igualaban informalidad a pobreza (PREALC-OIT), y se revisa la relación marginalidad-ejército industrial de reserva, como excedente creciente y estructural de mano de obra excluida por las nuevas formas que asume la producción capitalista.

En este contexto destacan en la región básicamente los enfoques de economía informal (con fundamento en las teorías neoclásica y neoliberal); el del sector informal urbano (SIU) (PREALC-CEPAL, neoestructural); el enfoque neomarxista de economía informal [Portes, 1995] e intentos por retomar la pobreza desde un punto de vista más histórico y global.³¹

La teoría neoclásica, en su versión de *fallas de mercado*, admite que la pobreza no obedece sólo a cuestiones de responsabilidad individual, o a malas elecciones (aunque éstas siguen guardando importancia); también existirían fallas o rigideces en el mercado de trabajo,³² en donde desempe-

³¹ El Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM (CIIH-UNAM) ha levantado desde principios de los noventa un proyecto que intenta rediscutir lo viejo y lo nuevo de la pobreza en la región. A partir de este proyecto se articulan una serie de trabajos y autores que serán revisados con detalle más adelante.

³² Algunas de las rigideces serían: la resistencia de los salarios a bajar (por la imposición del salario mínimo, la presión sindical, la indexación salarial, etc.), la escasa movilidad dentro de una empresa, por limitaciones impuestas por las contrataciones, etc. En esta línea se ubica la eliminación de estas barreras como forma de disminución del desempleo y que pasan fundamentalmente por los cambios en las legislaciones laborales existentes.

ña un papel fundamental la directa y excesiva participación estatal sobre la actividad económica [De Soto, 1987].³³

En el enfoque del *siu*, las interpretaciones neoestructuralistas también reconocen que el desarrollo y crecimiento del sector informal se relaciona con imperfecciones del mercado, pero a diferencia del anterior, las fallas no son visualizadas por un "exceso", sino por la insuficiencia de una regulación eficaz por parte del Estado, y por fallas atribuidas a los mercados complementarios al mercado del trabajo, como por ejemplo el mercado financiero [Ramos, 1993].

En términos de la CEPAL el eficaz funcionamiento de los mercados requiere de una participación estatal activa para crear o simular mercados ausentes, insuficientes o segmentados.

La intervención correcta no corresponde aplicarla en el mercado donde se manifiesta la falla, sino en el mercado que la originó. Es el caso del desempleo y del subempleo: desde una perspectiva de largo plazo, el origen de éstos no se encuentra tanto en el mercado de trabajo sino en el de capital (escasez relativa, poca movilidad, segmentación) [CEPAL, 1992: 20].

Aparte del reconocimiento de fallas de mercados, existiría otro punto compartido, aunque también con sus diferencias, por el enfoque neoliberal y el neoestructural:

³³En esta visión la informalidad no correspondería simplemente a exclusión estructural, sino fundamentalmente a una opción racional por alejarse del marco normativo, en tanto éste ofrece mejores condiciones que el sector regulado. De ahí la importancia de políticas de autoempleo.

el papel de la inversión en capital humano como punto de ruptura del círculo vicioso de la pobreza.

En la visión neoclásica se reemplaza la vieja teoría del capital humano [Becker, 1975], por el concepto de inversión en las personas [Behrman, 1993]. La capacitación entregaría mejores elementos para la elección racional de la ocupación y de los ingresos provenientes de ésta (en una economía desregulada), ya sea en actividades formales o informales.

Por el contrario, para la CEPAL la educación y la capacitación de la mano de obra serían esenciales para obtener mejores empleos y mayores salarios, y por tanto, mejores condiciones de vida. La prioridad fundamental continúa siendo el empleo formal, en donde las políticas públicas de apoyo e incentivo a las inversiones y de capacitación seguirán siendo fundamentales [CEPAL, 1992a].

La realidad latinoamericana en esta década se ha encargado sistemáticamente de mostrar las limitaciones de estos planteamientos. América Latina ha venido recuperándose en el transcurso de los noventa. Sin embargo, la ocupación no ha crecido en forma suficiente para absorber la oferta de trabajo. El empleo creado es mayoritariamente precario e independiente de los niveles de capacitación. El crecimiento económico, e incluso un mayor gasto en educación, no se ha traducido en mejor distribución o mayor equidad.

A este fenómeno de carácter eminentemente económico se suma otra preocupación ¿qué hacer con una masa

creciente de pobres que pueden emprender acciones de peligro para las democracias? [Santillán, 1992 y Vilas, 1995].

Organismos Internacionales como el Banco Mundial han alertado a los gobiernos de la región sobre los efectos desestabilizadores del crecimiento de la pobreza. A pesar de ello, más que un enfrentamiento de las causas genéricas, persiste la idea de un combate paliativo del problema, cuestión que ha otorgado un nuevo impulso a las metodologías para ubicar y medir la pobreza [PNUD, 1992 y CEPAL, 1991 y 1992].

Indudablemente que este tipo de estudios tienen importancia a la hora de determinar quiénes, cuántos, y dónde se ubican los pobres y los extremadamente pobres, independientemente de los problemas de definición de los indicadores que la miden, que así los hay y muchos.³⁴

Sin embargo quedan muchas preguntas pendientes, como por ejemplo: ¿los indicadores seleccionados por los distintos estudios de medición de pobreza reflejan efectivamente la magnitud del problema? cuestión que nos introduce a otro gran debate, las metodologías de medición, que analizaremos más adelante.

Por otra parte ¿es posible erradicar o sólo paliar el problema? El énfasis de las políticas gubernamentales en la

³⁴Para el tema véase CEPAL [1995]. Según este estudio, focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto adecuado al problema o las necesidades. Como complemento a esta visión, en lo que se refiere a políticas de inversión en empresas autogestionarias de los pobres (propuesta para Chile), véase Flaño [1991].

actualidad se centra básicamente en políticas focalizadas hacia la pobreza extrema, pero ¿qué pasa con el resto de los pobres? ¿Qué significa focalizar para un país latinoamericano cuando más de la mitad de su población se encuentra en situación de pobreza? O lo que es lo mismo, ¿es posible adoptar políticas de este tipo que den cobertura a más de la mitad de la población?

El problema se torna bastante más complejo y amerita un enfoque más integral. En esta línea se inscribirían algunos intentos por analizar la creciente desigualdad y exclusión social y por reconceptualizar el concepto de pobreza.

Uno de los autores latinoamericanos que encabezó esta nueva ronda es el economista chileno Pedro Vuskovic, cuyos valiosos trabajos: *Pobreza y desigualdad en América Latina* [1993]; "América Latina: la crisis de la desigualdad" [1990]; *La pobreza desafío teórico y estratégico* [1993], entre otros, constituyen un importante punto de apoyo.

Según Vuskovic [1993: 5], "el fenómeno de la pobreza no puede ser comprendido en su real dimensión si no se lo relaciona con la desigualdad como fuente principal de ella".

Prosigue Vuskovic

el mayor de los desafíos inmediatos que confrontan las sociedades latinoamericanas, incluso más que la deuda externa, o que los términos de su integración a la economía mundial, son las condiciones de pobreza y los graves déficit en las condiciones esenciales de vida que afectan a grandes proporciones de la población.

Estas condiciones no dependen tanto del grado general de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas, sino de la concentración extrema de los activos y los productos económicos en capas minoritarias de la población, configurando rasgos de desigualdad extraordinariamente pronunciados, como resultado inevitable de los patrones de desarrollo e inserción externa predominantes [Vuskovic, 1993: 9].

Una de las cuestiones que rescata el planteamiento de Vuskovic, y que nos parece central en términos de que abre una línea novedosa y potencial de investigación, es el que además de relacionar la pobreza al patrón de desarrollo y a la subordinación de los intereses generales de determinadas fracciones del capital, la ubica como un fenómeno que se reproduce y amplifica no sólo en las condiciones históricas y tradicionales, sino como un proceso activo y nuevo de empobrecimiento [Vuskovic, 1993: 21-22].

POBREZA: ACERCA DE MEDICIONES Y EXPLICACIONES

LA LITERATURA que se relaciona con pobreza en América Latina, por lo general aparece disociada entre aquellos estudios que abordan aspectos teórico-explicativos y los que especializada-mente se han ocupado de su medición.

Estos últimos han adquirido gran relevancia sobre todo a partir de los años ochenta, coincidiendo con la llamada crisis del pensamiento social latinoamericano, reconocido como aquel que se desarrolló con una visión más integral e interpretativa en las décadas anteriores.

Las metodologías de medición de la pobreza que más frecuentemente se han utilizado en la región son: el Método de la Línea de la Pobreza (LP), y la variante, Canasta Normativa Alimentaria (CNA), el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP), y la versión revisada conocida como el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).

El método LP ha sido elaborado y difundido en diversos trabajos, fundamentalmente de la CEPAL, entre los que destaca el de *Dimensión de la pobreza en América Latina alrededor de 1970* [Altimir, 1979], y que por lo general se le denomina Estudio CEPAL-70.

Por lo menos hasta principios de los noventa, éste ha sido uno de los métodos más utilizados para delimitar las situaciones de pobreza, por la simplicidad que entraña la medición de la capacidad de consumo de los hogares para hacer frente a las necesidades más urgentes.

Esta metodología correspondería a un enfoque fundamentalmente "biológico", en tanto los niveles de pobreza se construyen a partir de una canasta básica (o canasta alimentaria) que permite satisfacer los requerimientos nutricionales, y del ingreso necesario para adquirir los productos que la componen.

La conformación de la canasta alimentaria en este enfoque corresponde fundamentalmente a una *dieta mínima*, ajustada en la base por las recomendaciones de FAO-OMS. En el estudio de Altimir, en América Latina el ajuste es de 5% más elevado en las necesidades de energía y 10% más bajo en términos de proteína [Altimir, 1979: 31-32].

El ajuste también se ha dado por la sustitución de alimentos proteicos de más alto precio, a favor de otros similares más baratos, sin valorar cuestiones culturales, como los hábitos alimenticios de cada país.

Una de las mayores críticas a la definición de la canasta alimentaria en el enfoque LP, es que el ajuste a un mínimo de sobrevivencia biológica perpetúa los niveles de desnutrición crónica en el mundo atrasado, y por otra parte, al fijar puntos de referencia tan bajos, subestima la pobreza tanto alimentaria como no alimentaria.³⁵

³⁵ La metodología LP considera que son hogares *indigentes*, aquellos que no tienen ingresos familiares suficientes para adquirir la canasta mínima

Este método proporciona estimaciones muy coyunturales y sensibles. Las encuestas de ingreso-gasto de los hogares pueden arrojar situaciones poco claras, por ejemplo, respecto del empleo disfrazado. Al momento de la encuesta puede darse el caso de que uno o varios miembros de la familia que generalmente son extremadamente pobres, se encuentren laborando de manera temporal o parcial, y con ingresos muy por abajo del salario mínimo.

Esto es importante porque la experiencia ha demostrado que los ingresos de este tipo de hogares dependen en casi todos los países atrasados, en más de un 80% de los ingresos provenientes del trabajo asalariado.

Otra de las deficiencias es que no incorpora el acceso a servicios públicos. En todo caso habría que considerar que bajo el predominio de economías de tipo mercantil, las transferencias estatales o asistencialistas (solidarias) no logran alterar cualitativamente la situación de pobreza, especialmente en el ámbito urbano en donde aquellos que no tienen ingresos suficientes y estables no logran acceder a los bienes necesarios.

La constatación de las deficiencias del método LP y la necesidad de perfeccionar las mediciones de pobreza ha

de alimentos, que son *pobres no indigentes*, los que tienen ingresos totales (familiares) suficientes para adquirir la canasta básica de alimentos y menores al doble de ese valor (se supone que con el doble del valor de la canasta las familias pueden satisfacer algunas otras necesidades como vivienda, salud, etc.). El *total de pobres* correspondería a la suma de hogares indigentes y no indigentes.

llevado a la propia CEPAL a realizar algunas modificaciones metodológicas.

El estudio de la CEPAL, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* [1991], retoma los aspectos teóricos y conceptuales del Estudio CEPAL-70, sin embargo, introduce cambios en la elaboración de las canastas básicas de alimentos.³⁶

A diferencia de la anterior canasta, ésta toma en cuenta los hábitos de consumo de la población de cada país por área geográfica, y ubica diferentes estratos de referencia (por su ubicación en la distribución del ingreso per cápita de los hogares).³⁷

En este sentido, la CNA incorpora alimentos de alto precio, no está sujeta al costo mínimo como la anterior, con lo cual eleva el umbral de pobreza [CEPAL, 1991: 87-88].

A pesar de las diferencias con el enfoque LP, en esta nueva propuesta la canasta alimentaria sigue constituyendo el principal parámetro para definir las líneas de pobreza. La línea de pobreza extrema o indigencia la daría el costo de la CNA, en tanto la línea de pobreza se define a partir de

³⁶El estudio citado es parte del Proyecto para la superación de la pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con la contribución financiera del Fondo de Población de la ONU (FNUAP), e incluye los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela.

³⁷La CNA cubre las necesidades nutricionales de la población, considerando los hábitos de consumo predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios relativos de los mismos, adecuándolos a las características de población urbana y rural de cada país, así como a la edad, peso, talla, sexo y tipo de actividad.

multiplicar la línea de indigencia por el recíproco del coeficiente de Engel (porcentaje del gasto que se destina a alimentos).

Las líneas de pobreza per cápita se comparan con el ingreso per cápita del hogar, para así estimar la situación de pobreza de los hogares. Aquellos que tienen ingresos que no alcanzan para comprar la CNA se definirían como extremadamente pobres, mientras que los hogares pobres serían aquellos que cubren la canasta, pero cuyos ingresos aún no les permiten satisfacer plenamente otro tipo de necesidades no alimentarias.

El estudio de la CEPAL [1991], incluye una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer otras necesidades básicas no alimentarias, reconoce que la determinación del costo de estas últimas se apoya en bases menos sólidas, ya que se valoran por vía indirecta, es decir, por el cálculo del remanente que queda del ingreso que las familias destinan a la alimentación [CEPAL, 1991: 31].

El método NBI busca establecer criterios de niveles de vida que supuestamente deberían estar cubiertos de acuerdo con el desarrollo económico y sociocultural de cada país.

Primero define las necesidades básicas y sus componentes, luego selecciona las variables e indicadores para medir cada una de las necesidades y su grado de satisfacción, lo que permite clasificar y definir el perfil de pobreza de los distintos grupos o comunidades.

Esta información ha sido la base para la elaboración de "mapas de pobreza" de acuerdo con el tipo de infraes-

estructura con que cuentan los hogares, ya sea privado o público: tipos de vivienda, niveles de hacinamiento, abastecimiento de agua potable y drenaje, electricidad, mobiliario y equipamiento del hogar, y sobre la base de otro tipo de necesidades, como nivel educativo, recreación, información y cultura.

Aunque esta metodología ofrece una visión menos coyuntural que la de la canasta básica, ya que no está respaldada por ingresos monetarios inmediatos (permitirá visualizar parte del ahorro o la acumulación de las familias y de la evolución del proceso de urbanización), no se puede dejar de desconocer que también está sujeta a situaciones coyunturales, como por ejemplo el que en una situación de depresión económica muchos de los hogares, aunque estén conectados a servicios públicos, queden fuera de ellos por atraso de pagos, o bien el desprendimiento de bienes (venta o renta de casas o parte de las viviendas, empeño de artículos, etc.) para obtener recursos que permitan hacer frente a necesidades básicas, fundamentalmente alimentación y salud.

Este método se ha utilizado para la detección (al nivel de microáreas), de los grupos más vulnerables, es decir, de la pobreza extrema. Sin embargo, habría que señalar, que el número de pobres identificados depende en alto grado de la cantidad de carencias seleccionadas para su medición.

El método NBI ha sido revisado en el sentido de buscar una mayor complementariedad entre éste, y la metodología LP, cuestión sobre la que avanza el documento, *Desarrollo*

sin pobreza, presentado por Naciones Unidas (PNUD) en la II Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, celebrada en Quito, Ecuador en 1990.

La importancia de este trabajo es el avance en una metodología que permite visualizar en conjunto una serie de carencias que se trataban de manera separada o insuficiente en los métodos LP y NBI. En este sentido es interesante destacar el concepto de pobreza que desarrollan. Ésta correspondería a situación de ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas, las que ubica como:

- Una alimentación que cumpla con los requisitos nutricionales y las pautas culturales, es decir, que incluya la energía y los medios para preparar y consumir los alimentos.
- Manutención de la salud. Servicios de salud (salud pública), condiciones de higiene del hogar, prevención y medicamentos de curación, etcétera.
- Una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia y materiales apropiados que permitan seguridad y privacidad, que cuente con servicios de agua potable, drenaje (o similar), y energía, así como equipo mobiliario básico.
- Educación básica.
- Acceso a servicios de información, recreación y cultura.
- Vestido y calzado.
- Transporte público.
- Comunicaciones básicas, como correo, teléfono, etcétera.

Según los autores que han adoptado este enfoque, la conceptualización más amplia de la pobreza posibilita una mayor interpelación de variables, y por tanto una menor subvaluación en las mediciones de la misma, así como la

posibilidad de una diferenciación de los grados de pobreza y de sus manifestaciones más o menos permanentes.³⁸

Esta clasificación permite por un lado, desmenuzar el significado de pobreza, es decir, distinguir con mayor precisión qué porcentaje de los hogares corresponde a una pobreza crónica y permanente (fruto de la forma de organización del sistema productivo, de discriminaciones étnicas o culturales y de la internacionalización), de aquellos hogares que se han visto afectados por el impacto de recesiones o crisis económicas, cambios en el mercado laboral, etc. Y por otro, seguir la evolución de tales categorías mediante el examen de la información contenida en las encuestas permanentes de hogares [Kaztman, 1989:141-142].

Dentro del Programa de Estudios sobre Pobreza del PNUD, el economista mexicano Julio Boltvinik ha avanzado en lo que él llama “una versión más refinada del MIP”, a

³⁸El esquema más conocido de esta metodología ha sido el presentado por Kaztman [1989]. Según esta propuesta los hogares son clasificados de acuerdo con el número y tipo de carencias (NBI) y luego de acuerdo con la Línea de la Pobreza, la cual se estima según la CNA [CEPAL, 1991]. Así se obtienen distintos niveles de pobreza alrededor de cuatro categorías principales: *Hogares en situación de pobreza crónica*, que serían aquellos que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza y que tienen una o más carencias de infraestructura habitacional; *pobreza extrema*. *Hogares con carencias inerciales*, son aquellos que tienen ingresos sobre la línea de pobreza y que tienen una o más carencias de infraestructura. *Hogares en situación de pobreza reciente*, correspondería a los hogares que tienen ingresos por debajo de la línea de la pobreza y que no tienen carencias de infraestructura. *Hogares en situación de integración social*, que son los que tienen ingresos sobre la línea de la pobreza y que no tienen carencias de infraestructura.

partir de la constatación de que ese método de medición si bien constituye un importante aporte, representa "una integración acrítica de los métodos NBI y LP, tal y como éstos se desarrollaron para aplicarlos en forma independiente" [Boltvinik, 1992: 355].

Según el autor, la integración de los métodos exige suprimir redundancias y dobles contabilidades, además de depurar la metodología NBI, de tal manera que permita medir la intensidad de la pobreza (es decir, hacer una diferenciación entre los mismos pobres) de una manera normativa al igual que para el método LP [Boltvinik, 1992: 357].

En esta línea, Boltvinik ha avanzado en la construcción de índices más adecuados tanto para el método NBI, como para el MIP, motivado no sólo por una cuestión académica, sino también, por avanzar en propuestas más específicas, que según su criterio deben contemplar tanto la política económica, como la social.

En 1990 el Banco Mundial (BM) publica su informe especial sobre pobreza. Basándose en la metodología LP, define como pobres aquellos hogares que reciben un ingreso de 370 dólares al año, y extremadamente pobres los que cuentan con un ingreso de 275 dólares anuales, o inferiores a este ingreso.

El promedio de ingresos en ambas líneas de pobreza se obtuvo de países con ingresos bajos como Bangladesh, Egipto, Indonesia, India, Kenya, Marruecos y Tanzania, y de ahí se generaliza el índice a escala mundial [Banco Mundial, 1991: 325].

En el trabajo *Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980s* [1993], el BM sostiene que si bien es necesario crear índices ponderados que incorporen otros atributos de pobreza más allá del ingreso, como educación, vivienda, salud, nutrición, etc., en la medida que ello complejiza una definición y acrecienta los problemas de comparabilidad internacional (debido a datos incompletos, y no compatibles por países), la mejor solución es definir las líneas de pobreza sobre la base de la dieta de los pobres, es decir, en la canasta básica.³⁹

Con este llamado de atención, el BM define una línea de pobreza única para toda América Latina y el Caribe, de 60 dólares de PPA (paridad de poder adquisitivo) de 1985 per cápita mensuales, y una línea de pobreza extrema de 30 dólares.⁴⁰

Al igual que en su estudio de pobreza en el ámbito mundial, para el caso de América Latina las estimaciones y regresiones se ponderaron basándose en países de ingresos bajos, como Bolivia, Honduras y El Salvador.

Esta metodología (que cuantifica sobre la base del valor de una canasta alimentaria de sobrevivencia) no sólo es arbitraria, sino que además subestima como ninguna otra los niveles de pobreza en la región.

Al respecto Boltvinik se pregunta "¿Qué significado tiene la pobreza que mide el BM? Si la pobreza alimentaria

³⁹ Aunque reconoce que cualquier línea de corte reflejará algún grado de arbitrariedad por la "subjetividad" en la manera de definir la pobreza.

⁴⁰ Véase metodología de este cálculo de LI, en Boltvinik, 1994: 45.

que medía LP de CEPAL-PNUD ha sido desechada por inconsistente, ¿qué puede medir una línea de pobreza que es menor a la mitad de la de la CEPAL?" Según este autor las personas que cuentan con los niveles de ingresos que definen la LP del BM deberían estar técnicamente muertos [Boltvinik, 1994: 46-47].

En la crítica realizada a las metodologías de medición desde el PNUD, destaca el aporte del premio Nobel Amartya Sen. Este autor pone en el centro del debate el concepto de justicia social desarrollado por John Rawls, a partir de la idea de que, si el reto de medir y enfrentar la pobreza en general es un problema titánico, en las economías en desarrollo, adquiere mayor relevancia por la magnitud y profundidad de la misma.⁴¹

Las críticas de Sen a Rawls en torno a su concepción de los bienes socialmente primarios, o de los bienes necesarios, que contemplan fundamentalmente las canastas básicas (en las metodologías que acabamos de analizar), nos remiten al viejo problema planteado por Marx, acerca de los criterios para determinar el valor de la fuerza de trabajo. En particular nos referiremos al criterio del valor diario.

⁴¹"(...) en el contexto de algunos tipos de análisis social, al tratar con la pobreza extrema en las economías en desarrollo, podemos avanzar mucho con un número relativamente pequeño de funcionamientos centralmente importantes y de las capacidades básicas correspondientes (por ejemplo, la habilidad para estar bien nutrido y tener buena vivienda, la posibilidad de escapar a la morbilidad evitable y de la morbilidad prematura, y así sucesivamente). En contextos, que incluyen problemas más generales del desarrollo económico, la lista puede ser mucho más larga y diversa" [Sen, 1998: 56].

El valor diario incluye el valor de aquellos bienes necesarios para asegurar la sobrevivencia, necesidades básicas como alimentación, vestuario, vivienda, salud, etc., las que varían en cada caso particular dependiendo de distintas latitudes geográficas, situaciones climatológicas, cuestiones culturales, niveles de educación, etcétera.

En una visión histórica este valor también se modifica de acuerdo con el desarrollo de las fuerzas productivas alcanzadas por la sociedad, proceso que diversifica e incrementa la cantidad de bienes necesarios.

Considerando las tendencias actuales de constitución de un solo y gran mercado mundial, esto adquiere mayor relevancia, en tanto propicia una homogenización del valor de la fuerza de trabajo, con independencia de donde ella haya sido producida. Esta obviedad queda de manifiesto, por ejemplo, en el intento del Banco Mundial al sugerir una canasta básica, o un nivel de ingreso que permita evaluar los niveles de pobreza en el mundo.

La gran masa de mercancías que se producen en la actualidad, y que son socializadas a través de los medios de comunicación, crean no sólo expectativas de consumo, sino también nuevas necesidades muchas de ellas básicas de acuerdo con el nivel de desarrollo societal. Sin embargo, éstas distan mucho de ser incluidas en las canastas actuales fundamentalmente en sociedades atrasadas que se debaten en la inclusión de aquellos bienes indispensables para una sobrevivencia biológica mínima.

(...) la reproducción de los trabajadores y sus necesidades básicas no pueden ser calculadas como la simple suma de un monto determinado de calorías, proteínas y vitaminas que se encuentren en un bien cualquiera, considerando la reproducción fisiológica simplemente como quien le agrega aceite a una máquina o le da de comer a un animal de carga [Osorio, 1999: 9].

El criterio del valor diario que plantea Marx, en la actualidad adquiere validez en el debate —aunque con sus matices— abierto por Amartya Sen en su crítica al concepto de Rawls sobre los bienes sociales primarios.

El debate si bien apunta finalmente a definir criterios que permitan evaluar una reproducción adecuada de los individuos, se circunscribe originalmente al campo de la filosofía moral. En este sentido destaca la preocupación humanitaria de Marx, la justicia social en Rawls, y la igualdad de capacidades básicas desarrolladas por Sen, que en general remiten al problema de la igualdad.

Para Rawls los bienes primarios son

las cosas que se supone que un hombre racional quiere tener, además de todas las demás que pudiera querer. Cualquiera que sean en detalle los planes racionales de un individuo, se supone que existen varias cosas de las que preferiría tener más que menos. Teniendo más de esas cosas, se le puede asegurar a los individuos en general que tendrán mayor éxito en la realización de sus intenciones y en la promoción de sus fines, cualquiera que estos fines puedan ser. Los bienes sociales primarios, presentados en categorías, son los derechos, libertades, oportunidades y poderes, así como ingresos y riquezas [Rawls, 1997: 95].

Para Rawls lo esencial en términos de igualdad es la libertad, cuestión que defiende en los dos principios de la justicia, el primero se refiere al derecho igual que tiene cada persona de gozar la libertad fundamental más extensa, sin que ello contravenga la libertad de otros; el segundo principio complementa al primero, exige eficacia e igualdad en términos de acceso a los bienes primarios.

Aunque Rawls reconoce que los bienes primarios abarcan los naturales y los sociales y que éstos al estar conectados con las estructuras básicas, las libertades y las oportunidades, son definidos por reglas de las principales instituciones, y que la distribución del ingreso y de la riqueza está regulada por ellas, insiste en el hecho de que la responsabilidad final de acceder y disfrutar estos bienes descansa fundamentalmente en la capacidad racional de los individuos.

Las críticas a este planteamiento de Rawls, hacen hincapié fundamentalmente en su defensa del principio de la diferencia que justifica la enorme desigualdad en la riqueza de los hombres, al arrancar en la posición original, cuestión que sin duda marcará desigualdades en el aprovechamiento de las oportunidades igualitarias ofrecidas a partir de ese punto.

Aunque Sen visualiza este problema, su crítica a Rawls va a profundizar más el aspecto de las distintas necesidades.

El planteamiento de los bienes primarios parece tener poco en cuenta la diversidad de la especie humana... (porque) resulta que la gente tiene necesidades muy distintas, que varían con su estado de salud, su longevidad, las condiciones

climáticas, el lugar geográfico, las condiciones de trabajo, el temperamento e incluso el tamaño del cuerpo(...) el juzgar los niveles de ventaja exclusivamente en función de los bienes primarios nos conduce a una moralidad parcialmente ciega [Sen, 1995: 150].

De ahí el énfasis que pone Sen para definir un índice muy particular y detallado que permita evaluar las carencias de necesidades básicas no sólo en diferentes sociedades, sino incluso en lo individual. Índice que servirá para la valoración a la hora de definir políticas correctivas concretas, que aminoren la desigualdad y potencien las posibilidades de las personas para integrarse de manera digna y libre a la vida social. La influencia de sus postulados ha quedado plasmada en las propuestas del PNUD, organismo en el que colabora, y que analizamos en el Método Integrado, en el apartado anterior.

El aporte de Sen al debate de la justicia social, y a la búsqueda de soluciones más incluyentes, indudablemente es muy importante. Sin embargo, cuando éste es trasladado a la situación de economías atrasadas y dependientes, como las latinoamericanas, en donde más de la mitad de la población presenta carencias básicas insatisfechas, es imprescindible no sólo medir la pobreza, sino explicar las particularidades de su reproducción, cuestión que remite no sólo a las desigualdades o diferencias culturales, sino y fundamentalmente a las desigualdades en la distribución de la riqueza, y en las formas de producción de la misma.



Neoliberalismo y pobreza en América Latina

En la bibliografía consultada encontramos una serie de definiciones sobre el modelo neoliberal. Algunas lo refieren a una determinada política económica de ajuste y estabilización de corte monetarista. Otras, a una nueva forma de participación estatal: el Estado subsidiario. Y las menos, lo relacionan a cambios estructurales más profundos.

En mi opinión el *modelo neoliberal*, tal y como se ha llevado acabo en la región, da cuenta de un cambio paradigmático, que implica un proyecto refundacional, que va mucho más allá de ajustes correctivos de corto plazo, como pretende la corriente monetarista ortodoxa, e incluso de la visión original que defiende desde 1947 la Sociedad de Mont-Pelèrin.

En América Latina la transición del modelo sustitutivo de importaciones al actual, que tiene como eje la promoción de las exportaciones, se inició de manera desigual desde principios de los ochenta (a excepción de Chile que comienza en los setenta). Transición atada a las negociaciones de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional (FMI), luego de la crisis de 1982. Las reformas económicas propuestas (conocidas en la actualidad como de primera generación) pusieron énfasis, por una parte, en crear las condiciones para asentar nuevos ejes de la acumulación y de integración a la economía mundial sustentado en la idea de promover la exportación de aque-

llos bienes en donde cada economía local contara con ventajas naturales. Y por otra, en el restablecimiento del equilibrio de las variables macroeconómicas, dislocadas —según el diagnóstico del FMI— por el agotamiento y mal manejo del modelo sustitutivo.

En este diagnóstico, uno de los problemas fundamentales a corregir es el elevado nivel inflacionario. El enfoque monetarista que entiende la inflación como un fenómeno eminentemente monetario ha estado implícito en las políticas correctivas de estabilización propuestas por el FMI.

El objetivo de enfrentar el acelerado proceso inflacionario fue asumido mediante medidas de *shock* para propiciar una rápida disminución de la demanda. En esta línea destacan medidas tales como: la manipulación del tipo de cambio, para regular costos y reducir las expectativas inflacionarias; la liberalización de las tasas de interés y del precio de los bienes, y el control de los salarios.

Durante los ochenta el periodo de “saneamiento” si bien logró el objetivo del control de la inflación y en algunos casos de la hiperinflación, tuvo como contraparte efectos altamente nocivos en la estructura productiva, profundizando una crisis económica que se cataloga como la década perdida.

Década perdida no sólo en relación con la base productiva, sino también para el desarrollo social, manifiesto en el creciente deterioro de las condiciones de vida y empobrecimiento de la población. Las cifras que muestran ambas situaciones son ampliamente conocidas, por lo que sólo

puntualizaré algunos elementos que guardan relación con el costo social.

a) La crisis económica acentuada por las políticas de estabilización, incrementaron el desempleo y disminuyeron el poder adquisitivo de los salarios.

b) Las políticas económicas y en particular la política de reducción del gasto social, agravaron el problema distributivo a niveles altamente excluyentes, al favorecer la concentración del capital.

c) En el plano exterior el pago de la deuda externa, las remesas al capital extranjero, y los vaivenes de los productos exportables de la región (básicamente materias primas y alimentos) disminuyeron la capacidad de inversión interna, además de su relocalización en los nuevos rubros exportadores, lo que trajo como consecuencia un debilitamiento de los sectores productores para el mercado interno, generalmente intensivos en mano de obra, la que fue desplazada al desempleo, o en el mejor de los casos, al empleo precario.

d) Si bien las políticas de estabilización y de ajuste fueron impuestas desde fuera, cabe una gran responsabilidad a los gobiernos locales en la aceptación de las mismas, y frente a la ausencia de iniciativas y políticas más acordes a las necesidades de los cambios inminentes que planteaba el agotamiento del modelo sustitutivo.

A principios de los noventa las cifras sobre América Latina, mostraban control inflacionario y una leve recuperación económica, situación que fue vista por los organismos internacionales como la "luz al final del túnel", y el

campo propicio para proponer las reformas de segunda generación, es decir, profundización del ajuste estructural, cuestión que se encargó de difundir el llamado Consenso de Washington (cw).⁴²

Las reformas de segunda generación deberían según el cw avanzar en 10 temáticas fundamentales: disciplina fiscal, prioridad del gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, tipos de cambio, liberalización comercial, inversión extranjera directa, privatización, desregulación, y finalmente los derechos de propiedad.

La piedra angular sobre la que se centra el ajuste estructural en esta segunda fase es la liberalización total y definitiva del comercio. Según el argumento teórico, una depreciación del tipo de cambio efectivo real tiende a producir un aumento del precio relativo de las exportaciones, lo que en un proceso de libre comercio dará impulso al crecimiento sustentado en éstas. Sin embargo, la sola liberalización comercial no es suficiente para asegurar el crecimiento. En esta perspectiva se tienen que articular una serie de medidas y políticas de apoyo.

El cambio de los precios relativos es necesario para incentivar las exportaciones, pero éstas deben ser producidas bajo parámetros de modernización tecnológica que les aseguren competitividad. La liberalización comercial que asegura la importación de bienes de capital en condiciones más

⁴²El Consenso de Washington (cw), acuñado por el economista John Williamson [1990 y 1994], hace referencia a la reunión realizada a principios de los noventa en esa ciudad estadounidense, con la asistencia de expertos del FMI, BM, Brains Trusts, así como los banqueros y ministros de Hacienda de los países desarrollados.

favorables, así como la promoción de la inversión extranjera directa desempeñan un papel fundamental.

La inflación creciente o la hiperinflación distorsionan los precios relativos. Ésta debe seguir controlada mediante contención salarial y reducción del déficit fiscal, tanto disminuyendo los gastos (principalmente gastos sociales), como incrementando los ingresos, vía reforma fiscal y privatización de empresas públicas.

La protección del sistema financiero interno provoca enormes diferencias entre las tasas de interés internas y externas, con efectos nocivos sobre el ahorro interno y la inversión productiva, de ahí que sea necesario liberalizar o desregular el sistema financiero interno.

Finalmente la inflexibilidad en la forma de contratación laboral (empleo formal con sus beneficios) afecta también los precios relativos y la competitividad. Por tanto es necesaria la reforma del mercado laboral como mecanismo de ajuste estructural, y como complemento la reforma del mercado de capitales, puesto que interfiere en el costo del capital.

En la solución de la crisis latinoamericana, según la visión neoliberal, desempeña un papel fundamental el funcionamiento del mercado laboral. Las trabas impuestas por las formas de contratación y de negociación laboral del modelo sustitutivo (inflexibilidad de los salarios a la baja, y rigidez en las relaciones laborales) constituyen un obstáculo para ajustar los costos, la eficiencia y la modernización requerida por las nuevas tendencias de competitividad.

Obstáculo que se enfrenta básicamente por medio de dos vías. Una, la flexibilización legal de las relaciones laborales, que permiten sentar las bases de nuevas formas de uso de la fuerza de trabajo, y el debilitamiento "formal" de las organizaciones sindicales, al impedir su formación y limitar su capacidad de negociación frente a la parte patronal y frente al Estado. Y dos, mediante la introducción de nuevas tecnologías y nuevas pautas de organización del trabajo dentro de los procesos productivos.⁴³

En estos dos parámetros de flexibilización, el proyecto neoliberal en la región ha avanzado debilitando las condiciones de contratación y de despido; modificando las jornadas de trabajo; flexibilizando las formas de pago ligadas a la contratación a destajo, por tiempo parcial, o con estímulos a la productividad, por mencionar sólo algunos de sus alcances.

⁴³El concepto de flexibilidad da cuenta de la "eliminación de trabas o rigideces para el cambio del producto, en las líneas de producción o el uso de la fuerza de trabajo; este último puede darse en el nivel de las relaciones laborales o del sistema de relaciones industriales, buscando ajustes rápidos de la producción con sus insumos o la demanda del producto". Las dimensiones de la flexibilidad abarcan: flexibilidad en los tipos de productos, sus presentaciones; flexibilidad en los cambios en líneas de producción; flexibilidad de la fuerza de trabajo o de relaciones laborales, numérica, organizacional, ajuste del salario a la productividad y ajuste de las jornadas laborales; flexibilidad en la contratación colectiva; flexibilidad en el sistema de relaciones industriales, que rebasan las relaciones dentro de las empresas, para situarse en el plano de las negociaciones capital-trabajo con la mediación estatal, con relación a grandes temas como las políticas de empleo, salario y seguridad social [De la Garza, 1993: 64].

Las modificaciones del mercado laboral, además de apuntar hacia un deterioro de las condiciones de vida para un importante segmento de la población ocupada y de su núcleo familiar, traen aparejada una serie de secuelas que unen la suerte de los trabajadores activos con los inactivos y sus familias.

Las innovaciones tecnológicas y las nuevas formas organizacionales del trabajo llevan al desempleo a gran cantidad de mano de obra, que entra a competir en la demanda de empleo con una creciente masa de jóvenes y mujeres jefas de hogar, conformando en términos de Marx un acrecentado ejército industrial de reserva, dispuesto a aceptar la precariedad más absoluta con tal de acceder a un ingreso de sobrevivencia mínima.

Millares de niños provenientes de estos núcleos familiares, que se ven lanzados al mercado de trabajo informal, en el mejor de los casos, o expulsados a sobrevivir en las calles, reproduciendo su vida cotidiana al margen de la familia y de la escuela e ingresando a la madurez antes de tiempo, y sobre los cuales las políticas focalizadas hacia la extrema pobreza que promueve el proyecto en curso tienen un alcance muy limitado.

Además de las reformas señaladas, el neoliberalismo en la región ha buscado introducir cambios de carácter institucional, básicamente la reforma estatal como un proceso necesario para la transformación de la sociedad.

La reforma del Estado no es concebida sólo como una simple reconstitución de viejas estructuras y formas

de acción, sino la constitución de un nuevo proyecto estatal que sataniza por ineficiente a la anterior esfera pública, y otorga preeminencia a la esfera privada como el espacio más adecuado para la reproducción del individuo.

Esta revalorización del espacio privado explica, por un lado, el repliegue del Estado latinoamericano y el abandono de gran parte de sus antiguas responsabilidades sociales, estigmatizadas como desequilibrantes y no rentables. Y por otro lado, las propuestas de descentralización y desconcentración que buscan, según este planteamiento, hacer eficientes y autofinanciables las instancias locales, para que dejen de ser una carga onerosa al Estado central.

Las propuestas de las reformas de segunda generación del cw, y que se encarga de reafirmar, entre otros, el Banco Mundial en sus últimos documentos, apuntan a la necesidad de la "modernización" (léase privatización) del Estado, y por tanto a la redefinición del espacio de lo público y lo privado. Espacio que también redefine la participación de nuevos actores sociales y su peso social y político.

La "apoliticidad" en aras de la eficiencia que promueve el neoliberalismo se ha encargado de justificar en los hechos la predominancia del sector empresarial —principalmente la fracción exportadora y financiera— como el grupo social hegemónico. El Estado, aunque ha perdido presencia relativa, se perfila —y más con las propuestas del cw— como un actor importante en el sostenimiento del nuevo modelo.

Los trabajadores y en general las organizaciones sociales quedan de manera creciente desplazados como actores sociales participativos en la definición de las reestructuraciones económicas y sociales fundamentales, y paradójicamente llamados a legitimarlas por la vía electoral –que les promete oportunidades de empleo y mayor consumo– en el paraíso de la democracia pluralista que justifica el nuevo orden social y político.

En esta perspectiva, el “modelo” neoliberal tal y como se lleva a cabo en América Latina corresponde a una tendencia de cambio histórico, estructural y paradigmático, que acentúa la polarización, la exclusión social, y profundiza –agregando nuevos perfiles a– la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTIMIR, O. [1979], *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos CEPAL núm. 27, Santiago-Chile.
- Banco Mundial [1990], *Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza*. Washington D.C.
- [1992], "La medición de la pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril.
- [1997], *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C.
- BECK, U. [1999], *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona.
- BECKER, G. [1975], *Human Capital*, Nueva York, Nber, 2a. ed.
- BEHRMAN, J. [1993], *Human resources in Latin América and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, 30 de marzo.
- BHAGWATI, J. [1994], "Free trade: Old and new challenges", en *The Economic Journal*, vol. 104, marzo.
- BID [1999], *América Latina Frente a la Desigualdad*, Informe Anual 1998-1999, Washington, D.C.
- BOLTVINIK, J. [1992], "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México.
- [1992a], "Conocer la pobreza para superarla", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México.

- Boltvinik, J. [1994], "La pobreza: aspectos teóricos, metodológicos y empíricos", *Frontera Norte*, núm. 1, vol. 6, México.
- BUCHANAN, J. y G. Tullok [1993], *El cálculo del consenso*, Editorial Planeta-Agostini, Barcelona.
- CARDOSO, F. [1971], "Comentarios sobre los conceptos de superpoblación relativa y marginalidad", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, núms. 1 y 2, FLACSO.
- CEPAL [1991], "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", *Estudios de CEPAL* 3 81, Santiago.
- [1992], *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago.
- [1992a], *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago.
- [1995], *Focalización y pobreza*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 71, Santiago-Chile.
- [1989, 1990, 1997], *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- [1997], *Balance Preliminar de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- [1992], *Renovadas orientaciones y tendencias de los programas de compensación social en la región*. Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, del 23 al 25 de noviembre, documento LC/L. 717, Santiago.
- [1998], *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos*, Santiago.
- CORTÉS, F. y R. M. Rubalcava [1995], "Perspectivas en el estudio de la pobreza", *Sociológica*, núm. 29, México.
- DE LA GARZA, E. [1993], *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*, IIEC-UAM, México.

- DE SOTO, H. [1987], *El otro sendero*, Instituto Libertad y Democracia, Ed. El Barranco, Lima, Perú.
- DESAL [1969], *La marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico*, Ed. Herder, Barcelona.
- DOS SANTOS, T. [1970], "Dependencia y cambio social", *Cuadernos de Estudios Socioeconómicos*, núm. 11, CESO, Universidad de Chile, Santiago.
- [1978], *Imperialismo y dependencia*, Ed. Era, México.
- ESTAY, J. [1999], "El comportamiento reciente de la economía mundial. Tendencias, discusiones e interrogantes para la investigación", en *La globalización de la economía mundial. Principales dimensiones en el umbral del siglo XXI*, Porrúa, México.
- [1994], *La concepción inicial de Prebisch*, Teoría Social Latinoamericana, t. II, FCPYS-UNAM, México.
- FALETTO, E. [1992], "Equidad, transformación social y democracia en América Latina", en *Desigualdad y democracia*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., Ed. El Nacional, México.
- FANJZYLBER, F. [1983], *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México.
- [1989], *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de CEPAL.
- FLAÑO, N. [1991], "El Fondo de Solidaridad e Inversión Social. ¿En qué estamos pensando?", colección Estudios CIEPLAN, núm. 31, Santiago.
- FRANK, A.G. [1973], *América Latina: subdesarrollo o revolución*, Ed. Era, México.
- [1979], *Acumulación dependiente y subdesarrollo*, Ed. Era, México.

- HART, K. [1972], *Employment, Incomes and Equality: A Strategy For Increasing Productive Employment in Kenya*, International Labour Office, Ginebra.
- HERNÁNDEZ, G. [1997], "Efecto de la pobreza familiar", *El Economista Mexicano, Revista del Colegio Nacional de Economistas*, núm. 2, enero-marzo, México.
- HUMPHREY, J. [1995], "Nuevas temáticas en Sociología del Trabajo", en *Paradigmas de la sociología del trabajo, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, ALASTRA, México.
- INFANTE, R. y E. Klein, [1991], "Mercado latinoamericano del trabajo 1950-1990", en *Revista CEPAL* núm. 45, Santiago-Chile.
- KATZMAN, R. [1989], "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", *Revista CEPAL*, núm. 37, Santiago-Chile.
- LESSA, C. [1973], "Marginalidad y proceso de marginalización", en *América Latina: dependencia y subdesarrollo*, EDUCA, San José, Costa Rica.
- LICHTENSZTEJN, S. [1978], "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina", en *Economía de América Latina*, núm. 1, CIDE, México.
- LOMNITZ, L. [1975], *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo XXI Editores, México.
- [1994], "El concepto sector informal urbano: la confusión actual de sus definiciones", *Revista Antropológicas*, núm. 9, Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM, México.
- MARINI, R.M. [1979], *Dialéctica de la dependencia*, Serie Popular Era, 4a edición, México.
- [1977], "Estado y crisis en Brasil", *Cuadernos Políticos* núm. 13, julio-septiembre, Ed. Era, México.
- [1979], "El ciclo del capital en la economía dependiente", *Mercado y dependencia*, Úrsula Oswald (coord.), Editorial Nueva Imagen-INAH, México.

- [1994], *La teoría social latinoamericana*. Textos escogidos, t. II. CELA-UNAM, México.
- MARTÍNEZ, J. [1999], "Globalización: elementos para el debate", en *La globalización de la economía mundial. Principales dimensiones en el umbral del siglo XXI*, Porrúa, México.
- MARX, C. [1973], *El Capital*, t. I, FCE, México.
- [1973], *El Capital*, t. III, FCE, México.
- MEADOWS, D. [1972], *Los límites del crecimiento*, FCE, México.
- [1993], *Mas allá de los límites del crecimiento*, El País-Aguilar, México.
- MORICE, A. [1983], "Explotación de los niños en el sector no estructurado: propuestas de investigación", en *Trabajo Infantil, pobreza y subdesarrollo*, OIT, Ginebra, Suiza.
- MURGA, A. [1978], "La marginalidad en América Latina. Una biografía comentada", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XL, México.
- NORTH, D. [1984], *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Universidad, Madrid.
- [1990], *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- NUN, J. [1969], "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, núm. 2.
- OSORIO, J. [1995], "El marxismo latinoamericano y la dependencia", en *Las dos caras del espejo. Rupturas y continuidades en la sociología latinoamericana*, Triana Editores, México.
- [1975], "Superexplotación y clase obrera", *Cuadernos Políticos*, núm. 6, octubre-diciembre, Ed. Era, México.
- [1999], *Pobreza y reproducción del capital en América Latina. Una visión desde la teoría de la explotación*, mimeo, UAM-X, México.

- PIORE, M. [1983], *Paro e inflación*, Alianza Editorial, Madrid.
- [1985], *Teorías del mercado de trabajo y sus aplicaciones*, Alianza Editorial, Madrid.
- PNUD [1990], *Desarrollo sin pobreza*, II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito.
- [1991], *Economía popular. Una vía para el desarrollo sin pobreza en América Latina*, Proyecto regional para la superación de la pobreza, Bogotá.
- [1999], *Informe sobre Desarrollo Humano*, Naciones Unidas, Universidad de Oxford, Nueva York.
- PORTES, A. [1995], *En torno a la informalidad: Ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*, Porrúa-FLACSO, México.
- PREALC-OIT [1988], *Sobrevivir en la calle. El comercio ambulante de Santiago*, Santiago, Chile.
- [1993], *Crédito informal: Acceso al sistema financiero*. Santiago, Chile.
- PREBISCH, R. [1982], *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, FCE, México.
- QUIJANO, A. y F. Weffort [1974], "Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización", en *Populismo, marginalismo y dependencia*, EDUCA, San José, Costa Rica.
- RAMOS, J. [1993], "El problema del empleo: Enfoques ortodoxos y estructurales", en *Cuadernos de Economía*, núm. 90, Universidad Católica de Chile.
- RAWLS, J. [1997], *Teoría de la justicia social*, FCE, México.
- [1995], "Las libertades fundamentales y su prioridad", en *Libertad igualdad y derecho*, Planeta-Agostini, España.
- REICH, R. [1995], *El trabajo de las naciones*, Ed. Vergara, Buenos Aires.
- RIFKIN, J. [1996], *El fin del trabajo*, Paidós, México.

- ROWTHORN, R. y Kozul-Wright [1998], "Globalization and Economic convergence: An Assessment", en *Discussion papers*, núm. 131, febrero, UNCTAD.
- SANTILLÁN, J. [1992], "Democracia y pobreza", en *Desigualdad y democracia*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C., Ed. El Nacional, México.
- SARAVÍ, G. [1996], "Marginalidad: aportaciones y dificultades de la perspectiva de la informalidad", en *Estudios Sociológicos*, núm. 41, mayo-agosto, El Colegio de México, México.
- SEN, A. [1992], "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México.
- [1995], "¿Igualdad de qué?, en *Libertad, igualdad y derecho*, Planeta-Agostini, España.
- [1998], *La calidad de vida*, FCE, México.
- TOKMAN, V. [1987a], *El sector informal hoy: el imperativo de actuar*, DOC. PREALC, núm. 314, Santiago de Chile.
- [1987b], "El sector informal: quince años después", en *El Trimestre Económico*, núm. 215, México.
- [1994], "Informalidad y pobreza: Progreso social y modernización productiva", en *Revista Trimestre Económico*, núm. 241, México.
- TOKMAN, V. y R. Sousa [1976], *El empleo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México.
- TORANZO, C. [1977], "Notas sobre la teoría de la marginalidad social", en *Historia y Sociedad*, núm. 13, México.
- URMENETA, R. [1996], "Exclusión, servicios sociales y pobreza desafíos para las políticas", en *Informe Anual 1995-1996*, PET, Santiago.
- [1988], *Estrategias de subsistencia en el capitalismo autoritario: los nuevos componentes del sector informal en Chile*, Universidad Católica de Louvain, Bélgica.

- VALDÉS, T. y E. Gomariz [1992], *Mujeres latinoamericanas en cifras*, FLACSO, Santiago de Chile.
- VILAS, C. [1995], *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, UNAM-Nueva Sociedad, México.
- [1997], "La reforma del Estado como cuestión política", en *Política y Cultura*, núm. 8, UAM-Xochimilco, México.
- VUSKOVIC, P. [1990], "América Latina: la crisis de la desigualdad", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 80, enero-marzo, IIEC-UNAM, México.
- [1993], *Pobreza y desigualdad en América Latina*, CIIH-UNAM, México.
- [1993], *La pobreza, desafío teórico y estratégico*, IIEC-UNAM, México.
- WILLIAMSON, J. [1996], "What Washington Means by Policy Reform?", en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economic, Washington, D.C.
- [1994], "In Search of a Manual for Technopols", en *The Political Economy of Policy Reform. Institute for International Economic*, Washington, D.C.

ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	7
En torno al concepto de pobreza	17
Algunos enfoques contemporáneos que contextualizan el fenómeno de la pobreza	21
<i>Reestructuración de la economía mundial:</i>	
<i>¿globalización y convergencia?</i>	21
<i>Ideología de la globalización y neoliberalismo</i>	32
<i>Otros enfoques y debates recientes</i>	35
Algunos enfoques desde América Latina	45
Pobreza: acerca de mediciones y explicaciones	61
<i>Neoliberalismo y pobreza en América Latina</i>	76
Bibliografía	85

Textos breves de Economía

- | | |
|---|--|
| ARTURO ORTIZ WADGYMAR | <i>Comercio exterior de México
en el siglo xx</i> |
| FELIPE TORRES TORRES
Y JOSÉ GASCA ZAMORA | <i>Ingreso y alimentación de la
población en el México del siglo xx</i> |
| ALEJANDRO MÉNDEZ RODRÍGUEZ | <i>Debate inquilinario en la Ciudad de
México durante el siglo xx</i> |
| MARCELA ASTUDILLO MOYA | <i>La distribución de los impuestos
entre la Federación, estados y
municipios en el siglo xx</i> |

De próxima aparición

- | | |
|--|---|
| JAVIER DELGADILLO MACÍAS,
FELIPE TORRES TORRES Y
JOSÉ GASCA ZAMORA | <i>El desarrollo regional de México
en el vértice de dos milenios</i> |
| MARÍA TERESA RODRÍGUEZ
Y RODRÍGUEZ | <i>El siglo xx en China</i> |
| ROSA IRIS GUEVARA | <i>El sistema educativo en México</i> |
| ALMA CHAPOY BONIFAZ | <i>El sistema monetario internacional</i> |
| OLIVA SARAHÍ ÁNGELES CORNEJO | <i>Intervención del Estado en la
industria petrolera</i> |

ISABEL RUEDA PEIRO

*La micro, pequeña
y mediana empresas en México
en los años noventa*

VERÓNICA VILLARESPE REYES

*La solidaridad, beneficencia y
programas. Pasado y presente del
tratamiento de la pobreza en
México*

SERGIO SUÁREZ GUEVARA

Pemex y el desarrollo económico

E ISAAC PALACIOS SOLANO

mexicano: aspectos básicos



La pobreza en América Latina no es un fenómeno nuevo. La revisión de diferentes enfoques que se hace en este trabajo da cuenta de ello. Sin embargo, a partir de la aplicación del modelo neoliberal, la pobreza ha comenzado a mostrar un cambio de perfil, pues se da un crecimiento de la pobreza no sólo entre los marginados, sino entre trabajadores que cuentan con empleo formal.

Esto remite a la vinculación entre la pobreza y el mercado laboral, cada vez menos regulado por el Estado. La "nueva" pobreza se suma a la anterior y adquiere caracteres dramáticos por la prioridad que se da a las actividades ligadas a la exportación, por encima de las vinculadas al mercado interno, que pueden generar mayor empleo.

La magnitud de la pobreza constituye una bomba de tiempo si no se asume desde una perspectiva estructural y se trata sólo de paliar con programas emergentes y de corto plazo basados en el autoempleo y con programas temporales centrados en la extrema pobreza.

Patricia Olave es investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, licenciada en Economía por la Facultad de Economía (UNAM), maestra en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas (UNAM) y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Cuenta con numerosas publicaciones sobre economía chilena y latinoamericana.

